



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

© Ministerstwo Sprawiedliwości, www.gov.pl/sprawiedliwosc [Translation already published on the official website of the Polish Ministry of Justice]. Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

© Ministerstwo Sprawiedliwości, www.gov.pl/sprawiedliwosc [Tłumaczenie zostało już opublikowane na oficjalnej stronie Ministerstwa Sprawiedliwości]. Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Ministerstwo Sprawiedliwości wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA

CZWARTA SEKCJA

SPRAWA BĄCZKOWSKI I INNI p. POLSCE

(skarga nr 1543/06)

WYROK

STRASBOURG

3 maja 2007 r.

OSTATECZNY

24/09/2007

Wyrok ten stał się ostateczny w okolicznościach wskazanych w art. 44 § 2 Konwencji. Wyrok może podlegać korekcie wydawniczej.

W sprawie Bączkowski i Inni p. Polsce,

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Czwarta Sekcja), zasiadając jako Izba w składzie:

Sir Nicolas BRATZA, *Przewodniczący*,

Pan J. CASADEVALL,

Pan S. PAVLOVSKI,

Pan L. GARLICKI,

Pan L. MIJOVIĆ,

Pan J. ŠIKUTA,

Pani P. HIRVELÄ, *sędziowie*

oraz Pan T.L. EARLY, *Kancierz Sekcji*,

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

Wydaje następujący wyrok, który został przyjęty w tym dniu:

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 Inge 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 pełnomocnika, Pana Jakuba Wołosiewicza z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

4. Skarżący zarzucili, że ich prawo do pokojowego zgromadzenia zostało naruszone poprzez sposób, w jaki władze krajowe zastosowały w ich sprawie prawo krajowe. Zarzucili, że 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 takiej zgody udzielono.

5. Decyzją z dnia 5 grudnia 2006 r. Trybunał uznał skargę za dopuszczalną. Zdecydował o łącznym rozpoznaniu zarzutu wstępnego Rządu i meritum 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) 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 przebieg zaplanowanego marszu.

9. W dniu 11 maja 2005 r. Pan Bączkowski otrzymał instrukcję z Urzędu m. st. Warszawy pt. „wymogi, jakie muszą spełnić organizatorzy zgromadzeń publicznych na podstawie ustawy – 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, działając z upoważnienia Prezydenta 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 czego organizatorzy zostali rzekomo zobowiązani.

12. W tym samym dniu skarżący powiadomili Prezydenta m. st. Warszawy o stacjonarnych wiecach, które zamierzali zorganizować w dniu 11 czerwca 2005 r. na siedmiu różnych placach w Warszawie. Cztery z tych zgromadzeń miały być protestem przeciwko dyskryminowaniu rozmaitych mniejszości oraz wsparciem 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 organizacji stacjonarnych wieców przez Pana Bączkowskiego, Pana Biedronia, Pana Kliszczyńskiego, Panią Kostrzewę, Pana Szypulę oraz jeszcze jedną osobę, Pana N. (niebędącego skarżącym), udzielającego się w różnych organizacjach pozarządowych działających na rzecz osób o orientacji homoseksualnej. W swojej decyzji Prezydent powołał się na to, że zgromadzenia organizowane zgodnie z przepisami ustawy z 1990 r. Prawo o

zgromadzeniach muszą być organizowane daleko od dróg, używanych dla ruchu drogowego. Jeżeli organizatorzy chcieliby korzystać z dróg, zastosowanie miałyby surowsze przepisy. Organizatorzy chcieli użyć samochodów do przewozu nagłośnienia. 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 że 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 te zezwoliły na przeprowadzenie w dniu 11 czerwca 2005 r. sześciu innych demonstracji. Temat tych zgromadzeń był następujący: „Zaostrzenie działań wobec osób skazanych za pedofilię”, „Przeciwko jakimkolwiek pracom nad projektem ustawy o związkach partnerskich”, „Przeciwko propagowaniu związków partnerskich”, „Wychowanie w oparciu o wartości chrześcijańskie gwarancją moralnego społeczeństwa”, „Chrześcijanie respektujący prawa Boże i naturalne to obywatele pierwszej kategorii”, „Przeciwko 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 ona zgodnie z harmonogramem wskazanym w pierwotnym wniosku z dnia 12 maja 2005 r. W parady, ochranianej przez Policję, uczestniczyło około 3,000 osób.

18. Oprócz marszu tego samego dnia odbyło się dziewięć stacjonarnych zgromadzeń, 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, że wymóg przedstawienia „projektu organizacji ruchu” nie miał podstawy prawnej oraz że przed wydaniem odmownej decyzji skarżący nie zostali wezwani do przedstawienia takiego dokumentu. Wskazano również, że decyzja ta stanowiła bezpodstawne ograniczenie wolności zgromadzeń oraz była

podyktowana przyczynami ideologicznymi, niezgodnymi z zasadami demokracji.

20. W dniu 22 sierpnia 2005 r. Kolegium uchyliło zaskarżoną decyzję, stwierdzając, że została wydana z naruszeniem prawa. Kolegium zauważyło, że zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami postępowania administracyjnego władze były obowiązane do zapewnienia stronom możliwości efektywnego udziału w postępowaniu. W sprawie skarżących obowiązek ten nie był przestrzegany, gdyż akta sprawy nie zawierały dowodu potwierdzającego, że skarżąca Fundacja została poinformowana o przysługującym jej, jako stronie postępowania, prawie dostępu do akt.

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

„W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ I instancji powołuje się m. in. na brak, w aktach sprawy, projektu organizacji ruchu. W myśl art. 65a ust. 3 pkt 9 organizator imprezy jest zobowiązany opracować projekt organizacji ruchu w uzgodnieniu z Policją – jeśli władze tego od niego wymagają. W aktach sprawy brak natomiast chociażby wzmianki o tym, że organizator imprezy został zobowiązany do przedłożenia takiego projektu. (...) Również dokument dotyczący procedury uzyskiwania zezwolenia na organizowanie imprezy, który otrzymał organizator imprezy, nie zawierał informacji o takim obowiązku.

W związku z tym, że wniosek organizatora dotyczył zorganizowania przemarszu w dniu 11 czerwca 2005 r. i mając na uwadze, że odwołanie wpłynęło do Kolegium [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 kilku z zaplanowanych zgromadzeń. Podnieśli, że zgromadzenia miały być całkowicie pokojowe i w związku z tym zakaz ich zorganizowania naruszył ich wolność zgromadzeń, gwarantowaną przez Konstytucję. Stwierdzili, że zgromadzenia nie stanowiły jakiegokolwiek zagrożenia ani dla porządku publicznego, ani moralności. Zaprzeczyli przywołanej w decyzji okoliczności, że zostali zobowiązani do przedłożenia dokumentu dotyczącego planowanego harmonogramu między miejscami, w których miały odbyć się zgromadzenia, podnosząc że zamierzali jedynie zorganizować zgromadzenia stacjonarne, a nie przemieszczanie osób między miejscami zgromadzeń i stąd nie powinni być uznani za odpowiedzialnych za organizację lub nadzór nad przemieszczaniem się.

22. W dniu 17 czerwca 2005 r. Wojewoda Mazowiecki uchylił kwestionowane decyzje o odmowie zgody na zorganizowanie zgromadzeń z dnia 9 czerwca 2005 roku.

Po pierwsze zauważono, że decyzje te wydano z naruszeniem prawa, gdyż stronom zostały doręczone jedynie kopie tych decyzji, a nie oryginały, jak wymagają tego przepisy postępowania administracyjnego. Następnie odnotowano, że Prezydent poinformował media o swojej decyzji zanim została ona doręczona skarżącym, co wyraźnie naruszało zasady postępowania administracyjnego.

23. Następnie zauważono, że ustawa z 1990 r. Prawo o zgromadzeniach gwarantowała wolność zgromadzeń zarówno w zakresie ich organizowania jak i uczestniczenia w nich. Konstytucja wyraźnie gwarantowała wolność zgromadzeń, a nie prawo do zgromadzeń. Do Państwa nie należało tworzenie prawa do zgromadzeń, jego obowiązki ograniczone były do zapewnienia pokojowego przebiegu zgromadzeń. W ten sposób przepisy mające zastosowanie nie przewidywały żadnej zgody na organizację zgromadzenia.

24. Wojewoda zauważył, że wymóg przedłożenia pozwolenia na zajęcie części drogi, oparty na postanowieniach ustawy - Prawo o ruchu drogowym, nie miał podstaw prawnych w przepisach 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 wypowiedzi. Zasada proporcjonalności wymaga, aby jakiegokolwiek ograniczenia wolności chronionych konstytucyjnie były dopuszczalne tylko w takim zakresie, w jakim jest to podyktowane konkretnymi okolicznościami danej sprawy.

25. W tym zakresie Wojewoda zauważył, że nie można zaaprobować odwołania się przez Prezydenta do obawy użycia przemocy między demonstracjami zorganizowanymi przez skarżących a kontra-demonstracjami zaplanowanymi przez inne osoby i organizacje na ten sam dzień. Byłoby to równoznaczne z popieraniem przez administrację zamiarów organizacji, które wyraźnie i umyślnie zamierzały naruszyć porządek publiczny, podczas gdy podstawowym zadaniem władz publicznych powinna być ochrona wolności słowa gwarantowanej ustawą - Prawo o zgromadzeniach.

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

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

27. „E. Siedlecka: Ustawa o zgromadzeniach mówi, że wolność zgromadzeń może zostać ograniczona wyłącznie, jeśli demonstracja może wiązać się z zagrożeniem życia lub zdrowia, albo poważnym zniszczeniem mienia. Czy organizatorzy parady napisali cokolwiek w swoim wniosku, co by świadczyło, że istnieje takie niebezpieczeństwo?

Prezydent Warszawy: Nie wiem, nie czytałem wniosku. Ale zabronię parady niezależnie od tego, co napisali. Nie jestem za dyskryminacją z powodu orientacji seksualnej, np. przez rujnowanie ludziom karier zawodowych. Ale nie będzie publicznego propagowania homoseksualizmu.

E. S. To, co Pan robi w tej sprawie, to właśnie dyskryminacja: uniemożliwia Pan korzystanie ludziom z ich wolności tylko dlatego, że mają taką, a nie inną orientację seksualną.

PW: Ja im nie zabraniam demonstrowania, jeśli chcą demonstrować 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 wygrają, ponieważ prewencyjne ograniczanie wolności zgromadzeń jest bezprawne. Jednak postępowanie administracyjne będzie trwało trochę czasu, a data, w której parada jest planowana, minie. Czy o to właśnie chodzi?

PW: Zobaczymy, czy wygrają, czy przegrają. Nie dam się przekonać do dania mojej zgody na takie demonstracje.

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

PW: Moim zdaniem propagowanie homoseksualizmu nie jest tożsame z korzystaniem z wolności zgromadzeń.”

II. ODPOWIEDNIE PRAWO KRAJOWE I PRAKTYKA

1. Odpowiednie postanowienia Konstytucji

28. Art. 57 Konstytucji stanowi:

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

29. Art. 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. Art. 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 art. 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 uczestniczenia w debacie publicznej lub w celu wyrażenia stanowiska w danej kwestii.

32. Stosownie do artykułu 2 wolność zgromadzeń podlega ograniczeniom przewidzianym jedynie przez ustawy i kiedy jest to niezbędne dla ochrony bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego, ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób.

33. Wszystkie decyzje dotyczące korzystania z wolności zgromadzeń muszą być podejmowane przez władze samorządowe gminy, w której zgromadzenie ma się odbyć. Od tych decyzji przysługuje odwołanie do wojewody.

34. Zgodnie z art. 3 ustawy organ gminy musi zostać powiadomiony przez organizatorów o zamiarze zorganizowania zgromadzenia publicznego na otwartej przestrzeni, dostępnego dla nieokreślonej liczby osób. Stosownie do art. 7 taka informacja musi zostać przedłożona organowi gminy nie wcześniej niż trzydzieści dni przed planowaną datą zgromadzenia i nie później niż 3 dni przed nią. Takie zawiadomienie powinno zawierać imiona, nazwiska i adresy organizatorów, cel i program zgromadzenia, miejsce i datę, czas trwania, jak również trasę przejścia, jeżeli przewiduje się zmianę miejsca w czasie trwania zgromadzenia.

35. Zgodnie z art. 8 organ gminy powinien odmówić zgody na zgromadzenie publiczne, jeżeli jego cel sprzeciwia się samej ustawie albo narusza przepisy Kodeksu karnego lub zgromadzenie może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach.

36. Decyzja organu pierwszej instancji o zakazie zgromadzenia publicznego musi zostać doręczona organizatorowi w terminie 3 dni od dnia stosownego przedłożenia zawiadomienia i nie później niż 3 dni przed planowaną datą zgromadzenia. Odwołanie musi zostać złożone w terminie 3 dni od dnia doręczenia decyzji. Wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji o zakazie organizacji zgromadzenia.

37. Decyzja wydana przez organ odwoławczy musi być doręczona organizatorom w terminie 3 dni od dnia przedłożenia odwołania.

3. Ustawa Prawo o ruchu drogowym

38. Zgodnie z art. 65 ustawy Prawo o ruchu drogowym z 1997 r., znowelizowanej w 2003 r., organizatorzy zawodów sportowych, wyścigów, zgromadzeń lub i innych imprez, które mogą utrudnić ruch drogowy muszą otrzymać zezwolenie na zorganizowanie takich zgromadzeń.

39. Stosownie do art. 65 w zw. z art. 65 (a) ustawy organizatorzy takich imprez zobowiązani są do przestrzegania różnych obowiązków administracyjnych określonych w wykazie znajdującym się w tym przepisie i liczącym dziewiętnaście pozycji, w tym obowiązek przedłożenia władzom planu organizacji ruchu drogowego.

40. Przepisy te zostały uchylone na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego, o którym mowa poniżej.

4. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 stycznia 2006 r.

41. W wyroku z 18 stycznia 2006 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o ustalenie, czy wymogi nakładane na organizatorów imprez publicznych przepisami ustawy Prawo o ruchu drogowym były zgodne z Konstytucją w zakresie, w jakim naruszały wolność zgromadzeń lub stanowiły nadmierne ograniczenie tej wolności.

42. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że istotą problemu konstytucyjnego było to, czy wymogi nałożone art. 65 ustawy były zgodne z wolnością wypowiedzi sformułowaną w Konstytucji i rozwiniętą w ustawie o zgromadzeniach. Zauważył on, że ustawa Prawo o zgromadzeniach z 1990 r. była oparta na założeniu, że korzystanie z tej wolności nie wymaga jakiegokolwiek zezwoleń 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 nią cieszyć się różne grupy, niezależnie od faktu, że ich poglądy mogą nie być podzielane przez większość.

43. W związku z tym ustawa Prawo o zgromadzeniach przewidywała system oparty jedynie na rejestracji wnioskowanego zgromadzenia. Trybunał zauważył, że następnie ustawodawca uchwalając ustawę Prawo o ruchu drogowym włączył różne wymogi administracyjne, które były trudne do spełnienia do procedury stworzonej dla organizacji imprez sportowych, zawodów, zgromadzeń, zastępując w ten sposób system rejestracji systemem opartym na zezwoleniu. Czyniąc to ustawodawca potraktował zgromadzenia, w rozumieniu Prawa o zgromadzeniach, 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 nieistotną specjalną pozycję, jaką zajmują zgromadzenia w systemie prawnym zgodnie z Konstytucją i ustawą Prawo o zgromadzeniach. Trybunał wziął także pod uwagę fakt, że lista wymogów nałożonych ustawą Prawo o ruchu drogowym zawierała aż dziewiętnaście rozmaitych obowiązków administracyjnych. Ograniczenia wolności zgromadzeń ustanowione ustawą naruszały wymóg proporcjonalności stosowanej do wszystkich ograniczeń praw gwarantowanych Konstytucją.

44. Trybunał uznał, że art. 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, że posiadają status ofiar

45. Rząd podniósł w zarzucie przedwstępnym, że skarżący nie mogli twierdzić, iż byli ofiarami naruszenia Konwencji w rozumieniu art. 34. Z uzasadnienia decyzji administracyjnych wydanych przez organy drugiej instancji wynikało, że organy odwoławcze w pełni podzieliły argumentację skarżących oraz uchyliły w całości zaskarżone decyzje. Wojewoda w swej decyzji z 17 czerwca 2005 r. (zob. paragraf 22 powyżej), posunął się nawet dalej podkreślając, że zakaz zgromadzenia ze względu na obawę przemocy pomiędzy demonstrantami i kontrdemonstrantami był równoznaczny z poparciem władz dla intencji organizacji, które celowo postanowiły spowodować zakłócenia. Uchylając zaskarżone decyzje organy odwoławcze stwierdziły, że ich ocena została dokonana z uwzględnieniem wolności zgromadzeń skarżących. Ponieważ decyzje te zostały ostatecznie uznane za niezasadne skarżący nie mogli twierdzić, iż posiadają status ofiar.

46. Rząd był zdania, że skoro skarżący nie twierdzili, iż doznali jakiegokolwiek szkody majątkowej lub niemajątkowej organy 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. Niemcom*, wyrok z 15 lipca 1982 r., seria A nr 51, § 66).

47. Skarżący podnieśli, iż podstawa, na której oparł się Rząd, sprawa *Eckle p. Niemcom*, miała małe znaczenie dla niniejszej sprawy. Argumentowali, że tylko w przypadku, kiedy dwa warunki zostały spełnione łącznie, subsydiarny charakter mechanizmu ochronnego Konwencji wykluczał badanie skargi (zob. *Scordino p. Włochom (dec.)*, nr 36813/97, 27 marca 2003 r.). W ich przypadku nie może być mowy o tym, że oba warunki zostały spełnione. Nigdy nie przyznano im żadnego zadośćuczynienia na szczeblu krajowym za którekolwiek z naruszeń Konwencji podnoszonych w ich skardze.

48. Trybunał przypomina, że w swej decyzji w przedmiocie dopuszczalności sprawy połączył rozpatrywanie meritum sprawy z badaniem, czy skarżący mogli twierdzić, że byli ofiarami naruszenia ich praw (zob. paragraf 5 powyżej). Trybunał potwierdza to podejście.

B. Wyczerpanie środków krajowych

49. Rząd podniósł, że skarżący mieli do dyspozycji procedury umożliwiające zadośćuczynienie zarzuconemu naruszeniu ich wolności zgromadzeń. Art. 7 ustawy Prawo o zgromadzeniach przewiduje terminy, które powinny być przestrzegane przez osoby chcące zorganizować zgromadzenie zgodnie z przepisami ustawy. Wniosek o zgodę na zorganizowanie zgromadzenia musiał zostać przedłożony organowi gminy nie wcześniej niż trzydzieści dni przed planowaną datą demonstracji i nie później niż 3 dni przed nią.

50. Jeśli skarżący uważali, że przepisy, na podstawie których wydano decyzje krajowe w ich sprawach, były niezgodne z Konstytucją, to mieli oni prawo do wzruszenia tych przepisów poprzez wniesienie skargi konstytucyjnej przewidzianej art. 79 Konstytucji. Skarżący mogli zatem osiągnąć ten sam cel, który starali się osiągnąć przed Trybunałem, mianowicie ocenę czy zaskarżone przepisy, zastosowano w ich sprawie, 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 zgodnie z zarzutami naruszają Konwencję, zostały wydane w wyniku bezpośredniego zastosowania niekonstytucyjnych przepisów krajowych (*Szott-Medyńska p. Polsce* (dec.), nr 47414/99, 9 października 2003 r.). Rząd stwierdził, że skarżący powinni byli skorzystać z tego środka.

52. Skarżący nie zgodzili się. Stwierdzili, że ze względu na specyficzny charakter ich sprawy środek, który nie mógł zapewnić im, przed 11 czerwca 2005 r., sądowej lub administracyjnej kontroli zakazu zorganizowania zgromadzeń, nie mógł być uważany za skuteczny. Późniejsza kontrola przez Trybunał Konstytucyjny nie miałaby praktycznego znaczenia.

53. W każdym razie, nawet jeśli zaakceptować, że kontrola *ex post facto* 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 wtedy, gdy istniała możliwość wnioskowania o wznowienie pierwotnego postępowania w świetle korzystnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Już sam ten warunek czyniłby ten środek nieefektywnym, ponieważ specyficzny i konkretny charakter zadośćuczynienia, jakiego domagali się skarżący sprawiał, że wznowienie ich sprawy byłoby rozwiązaniem całkowicie nierealnym i nie w porę. Ponadto uchylenie 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 przypomina, że w swej decyzji w przedmiocie dopuszczalności skargi połączył on rozpatrywanie meritum sprawy z

zagadnieniem wyczerpania środków krajowych (zob. paragraf 5 powyżej). Trybunał potwierdza swoje podejście do kwestii wyczerpania środków.

II. MERITUM SPRAWY

A. Zarzucane naruszenie art. 11 Konwencji

55. Skarżący zarzucili, że ich prawo do pokojowego zgromadzenia zostało naruszone poprzez sposób, w jaki władze krajowe zastosowały w ich sprawie odpowiednie przepisy krajowe. Powołali się oni na art. 11 Konwencji, który stanowi:

„1. Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania 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. Stanowiska stron

56. Rząd był zdania, że nie doszło do naruszenia praw skarżących gwarantowanych art. 11 Konwencji. W tym względzie odniósł się on do swego stanowiska dotyczącego statusu skarżących jako „ofiar” (zob. 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 zarzucili, że ich prawo do pokojowego zgromadzenia zostało naruszone poprzez sposób, w jaki organy krajowe zastosowały w ich sprawie odpowiednie przepisy prawa krajowego. 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 mogły zakazać organizacji zgromadzenia tylko wtedy, jeżeli jego cel naruszał przepisy prawa karnego albo groziłby niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia lub poważnym niebezpieczeństwem dla mienia. Z drugiej strony wymogi, jakie mogłyby zostać nałożone na organizatorów zgromadzeń w

przypadku, gdy władze zakwalifikowały zgromadzenie jako „imprezę” w myśl Prawa o ruchu drogowym, szły znacznie dalej. Brakowało im precyzji, czym pozostawiały decyzję co do tego, czy organizatorzy spełnili je w całości, całkowitemu uznaniu władz

60. Zdaniem skarżących odmowy prezydenta nie zawierały właściwego uzasadnienia. Zgromadzenia, które miały zostać zorganizowane, miały pokojowy charakter, a ich celem było zwrócenie uwagi opinii publicznej na sytuację różnych grup dyskryminowanych osób, w tym zwłaszcza osób o orientacji homoseksualnej. Odpowiednie wnioski spełniały bardzo ograniczone wymogi, określone w ustawie - Prawo o zgromadzeniach. W odniesieniu do Parady Równości odmowę umotywowano rzekomym nieprzedłożeniem przez organizatorów projektu organizacji ruchu drogowego, którego przedstawienia władze nigdy nie wymagały przed wydaniem decyzji odmownej. Zgromadzenia te miały cele zgodne z prawem i nie było żadnych szczególnych podstaw, jak poważne zagrożenie dla mienia, życia lub zdrowia, które mogłyby uzasadniać odmowy.

2. Ocena Trybunału

61. Jak wielokrotnie stwierdzono w wyrokach Trybunału, demokracja jest nie tylko fundamentalną cechą europejskiego porządku publicznego, lecz rolą Konwencji jest promocja i podtrzymanie ideałów i wartości społeczeństwa demokratycznego. Demokracja, jak podkreślał Trybunał, jest jedynym politycznym modelem rozważanym w Konwencji oraz jedynym z nią zgodnym. Zgodnie z brzmieniem ustępu 2 art. 11, podobnie jak art. 8, 9 i 10 Konwencji, jedyną koniecznością, która może usprawiedliwiać ingerencję w którekolwiek z praw chronionych tymi przepisami, jest taka, której źródłem jest „społeczeństwo demokratyczne” (zob. *Refah Partisi (the Welfare Party) i Inni p. Turcji* [WI], nr 41340/98, 41342/98, 41343/98 i 41344/98, §§ 86-89, ETPC 2003-II oraz *Christian Democratic Peoples Party p. Mołdawii*, nr 28793/02, 14 maja 2006 r.).

62. Podczas gdy w kontekście art. 11 Trybunał często nawiązywał do kluczowej roli odgrywanej przez partie polityczne w zapewnieniu pluralizmu i demokracji, stowarzyszenia tworzone dla innych celów są również ważne dla prawidłowego funkcjonowania demokracji. Pluralizm opiera się bowiem także na autentycznym uznaniu i poszanowaniu różnorodności oraz dynamiki tradycji kulturowych, tożsamości etnicznych i kulturowych, przekonań religijnych oraz artystycznych, literackich i socjoekonomicznych idei i koncepcji. Harmonijne współdziałanie osób i grup o różnej tożsamości jest niezbędne do osiągnięcia spójności społecznej. Całkowicie naturalnym jest, że tam, gdzie społeczeństwo obywatelskie funkcjonuje w zdrowy sposób, udział obywateli w procesach demokratycznych jest w dużym stopniu uzyskiwany poprzez przynależność do stowarzyszeń, w ramach których

mogą integrować się oraz razem realizować wspólne cele (zob. *Gorzelik i Inni p. Polsce* [WI], 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 po prostu, że poglądy większości muszą zawsze przeważać: należy osiągnąć równowagę, która zapewnia sprawiedliwe i właściwe traktowanie mniejszości i pozwala 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* [WI], nr 25088/95 oraz 28443/95, ETPC 1999-III, str. 65, § 112).

64. W sprawie *Informationsverein Lentia i Inni p. Austrii* (wyrok z 24 grudnia 1993 r., Seria A nr 276, s. 16, § 38) Trybunał opisał państwo jako najwyższego gwaranta zasady pluralizmu. Autentyczne i efektywne poszanowanie wolności zrzeszania się i zgromadzeń nie może być ograniczone po stronie państwa jedynie do obowiązku nieingerowania; czysto negatywna koncepcja nie byłaby zgodna ani z celem art. 11, ani z celem całej Konwencji. Mogą zatem istnieć pozytywne obowiązki w celu zapewnienia skutecznego korzystania z tych wolności (zob. *Wilson & National Union of Journalists i Inni p. Zjednoczonemu Królestwu*, nr 30668/96, 30671/96 i 30678/96, § 41, ETPC 2002-V oraz *Ouranio Toxo p. Grecji*, nr 74989/01, 20 października 2005 r., § 37). Obowiązek ten jest szczególnie istotny dla osób o niepopularnych poglądach czy przynależących do mniejszości, ponieważ osoby te są bardziej narażone na wiktyimizację.

65. W tym kontekście Trybunał przypomina, że zgodnie ze stałym podejściem organów Konwencji, określenie „ofiara” naruszenia praw lub wolności oznacza osobę bezpośrednio dotkniętą przedmiotowym działaniem lub zaniechaniem (zob. *Marckx p. Belgii*, wyrok z 13 czerwca 1979 r., Seria A nr 31, § 27 oraz *Dudgeon p. Zjednoczonemu Królestwu*, wyrok z 22 października 1981 r., Seria A nr 45, § 41).

66. Odnosząc się do okoliczności niniejszej sprawy Trybunał zauważa, że władze zakazały planowanej Parady oraz kilku stacjonarnych zgromadzeń. Organy odwoławcze, w swoich decyzjach z 17 czerwca i 22 sierpnia 2005 r., uchyliły decyzje organu I instancji oraz skrytykowały je ponieważ nie zostały one należycie uzasadnione oraz zostały wydane z naruszeniem prawa. Decyzje te wydane zostały po terminie, w którym skarżący planowali przeprowadzenie demonstracji.

67. Trybunał przyznaje, że ostatecznie zgromadzenia odbyły się w zaplanowanych terminach. Jednakże biorąc pod uwagę oficjalny zakaz ich przeprowadzenia, obowiązujący w tym czasie, skarżący podjęli ryzyko organizując zgromadzenia. Odbyły się one bez domniemania ich legalności, które to domniemanie stanowi istotny aspekt skutecznego i niezakłóconego

korzystania z wolności zgromadzeń i wolności słowa. Trybunał zauważa, że odmowa wydania zezwolenia mogła mieć na skarżących i innych uczestników zgromadzenia wpływ mrozący. Mogła również zniechęcać inne osoby do uczestnictwa w zgromadzeniu z uwagi na brak oficjalnej zgody, a tym samym brak zapewnienia przez władze formalnej ochrony przed możliwymi wrogimi kontrademonstrantami.

68. W związku z tym Trybunał stoi na stanowisku, że odmowa zgody negatywnie wpływała na skarżących w czasie, gdy odbywały się zgromadzenia. Trybunał zauważa, iż środki prawne dostępne dla skarżących nie mogły poprawić ich sytuacji ponieważ właściwe decyzje zostały wydane w postępowaniu odwoławczym po terminie, w którym zgromadzenia się odbyły. Trybunał odsyła w tym zakresie do swoich ustaleń dotyczących art. 13 Konwencji (zob. paragraf 84 poniżej). Zatem miała miejsce ingerencja w prawa skarżących gwarantowane art. 11 Konwencji.

69. Ingerencja stanowi naruszenie art. 11, chyba że jest „określona w ustawie”, realizuje jeden lub więcej celów przewidzianych prawem zgodnie z ust. 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, że 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 wolność zgromadzeń skarżących (zob. paragrafy 22-26). Trybunał konkluduje zatem, że ingerencja w prawo skarżących do wolności pokojowych zgromadzeń nie była określona przez prawo.

71. W kontekście badania zgodności z prawem ingerencji będącej przedmiotem skargi Trybunał zauważa dodatkowo znaczenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r. Trybunał ten stwierdził, że przepisy ustawy Prawo o ruchu drogowym, które miały zastosowanie w sprawie skarżących, były niezgodne z konstytucyjnymi gwarancjami wolności zgromadzeń. Trybunał zauważył, że ograniczenia w korzystaniu z tej wolności, wprowadzone przez kwestionowane przepisy, naruszały zasadę proporcjonalności, mającą zastosowanie do wszystkich ograniczeń nakładanych na korzystanie z praw gwarantowanych przez Konstytucję (zob. paragrafy 39-42 powyżej).

Trybunał jest świadomy, że zgodnie z mającymi zastosowanie postanowieniami Konstytucji, przedmiotowe przepisy utraciły moc obowiązującą po dacie wydarzeń, których dotyczy niniejsza sprawa (zob. paragraf 30 powyżej). Uważa jednak, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności kwestionowanych przepisów z wolnością zgromadzeń gwarantowaną Konstytucją, może wzmocnić jego własne stwierdzenie przedstawione powyżej o bezprawności ingerencji w niniejszej sprawie.

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

73. W związku z powyższym Trybunał oddala zarzut wstępny Rządu dotyczący rzekomego braku statusu ofiary po stronie skarżących i stwierdza, że doszło do naruszenia art. 11 Konwencji.

B. Zarzucane naruszenie art. 13 Konwencji

74. Skarżący ponadto zarzucali, że w ich sprawie został naruszony Artykuł 13 Konwencji, gdyż nie mieli oni do dyspozycji żadnej procedury, która umożliwiłaby im uzyskanie ostatecznej decyzji przed datą 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. Stanowiska stron

75. Rząd powtórzył swoje stanowisko dotyczące kwestii wyczerpania środków krajowych. W szczególności, że skarżący powinni byli wnieść skargę konstytucyjną w celu zakwestionowania przepisów, na podstawie których wydano decyzje w ich sprawie.

76. Skarżący zarzucili, że w momencie, kiedy została wydana w pierwszej instancji decyzja zabraniająca zorganizowania zgromadzenia, nie mieli do swej dyspozycji żadnej procedury umożliwiającej im uzyskanie ostatecznej decyzji przed datą planowanego zgromadzenia. Działo się tak, ponieważ w przypadku odmowy organ drugiej instancji mógł jedynie uchylić decyzję, natomiast nie mógł 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 podnieśli, że zgodnie z art. 7 ustawy Prawo o zgromadzeniach wniosek o zgodę na zorganizowanie zgromadzenia mógł być złożony najwcześniej na 30 dni przed jego planowaną datą. Co oznaczało, że nie było możliwości wcześniejszego złożenia wniosku. Zgodnie z polskim prawem, jeśli władze uznały, że planowane zgromadzenie za „imprezę” w rozumieniu przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym w brzmieniu wówczas obowiązującym, w ogóle niemożliwe było dotrzymanie terminu trzydziestodniowego, biorąc pod uwagę nieracjonalnie uciążliwe wymogi dotyczące złożenia licznych dokumentów dotyczących aspektów organizacji ruchu drogowego takiego zgromadzenia, które mogły zostać nałożone na organizatorów zgodnie z tą ustawą.

78. Skarżący podsumowali, że w każdym przypadku państwo powinno stworzyć procedurę – specjalną, w razie takiej potrzeby - która umożliwiłaby 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 art. 13 jest wymóg istnienia środka krajowego umożliwiającego kompetentnemu organowi krajowemu zarówno rozpatrzenie istoty odpowiedniej skargi na naruszenie Konwencji, jak i przyznanie odpowiedniej rekompensaty, chociaż Umawiającym się Państwom pozostawiony jest pewien margines uznania co do sposobu, w jaki wypełniają swoje obowiązki wynikające z tego przepisu (zob. m. in. *Chahal p. Zjednoczonemu Królestwu*, 15 listopada 1996 r., *Zbiór wyroków i decyzji* 1996-V, s. 1869-70, § 145).

W niniejszej sprawie Trybunał stwierdził, że prawa skarżących z art. 11 zostały naruszone (zob. paragraf 73 powyżej). W związku z tym mieli oni uzasadnione roszczenie w rozumieniu orzecznictwa Trybunału i tym samym byli uprawnieni do środka spełniającego wymogi art. 13.

80. W odniesieniu do odwołania się Rządu do indywidualnej skargi konstytucyjnej Trybunał zauważa po pierwsze, że w świetle polskiej procedury administracyjnej możliwa jest dwustopniowa sądowa kontrola decyzji administracyjnych wydanych w II instancji. Jedynie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego uznawany jest za ostateczną decyzję, od której przysługuje skarga konstytucyjna. W niniejszej sprawie skarżący po uzyskaniu decyzji organów administracyjnych drugiej instancji zasadniczo na ich korzyść, polegających na uchyleniu decyzji odmawiających zezwolenia na ich demonstracje, nie mieli interesu prawnego we wnoszeniu odwołania od tych decyzji do sądu administracyjnego. Nie mieli zatem otwartej drogi do Trybunału Konstytucyjnego.

81. Ponadto Trybunał przyznaje, że organy administracyjne ostatecznie potwierdziły, że decyzje w sprawie skarżących w pierwszej instancji wydane zostały 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 p. Bułgarii* (nr 29221/95 i 29225/95, decyzja Komisji z 29 czerwca 1998 r., niepublikowana), w której poprzednia Komisja uznała, że „było bezspornym, że gdyby skarżący usiłowali [odwołać się od odmowy sądu rejonowego zbadania odwołania przeciwko zakazowi burmistrza], postępowanie trwałoby jednak przynajmniej kilka miesięcy i jakkolwiek pozytywny rezultat miałby miejsce długo po dacie planowanego spotkania lub manifestacji”. Innymi słowy biorąc pod uwagę, że termin zgromadzenia był kluczowy dla organizatorów i uczestników oraz to, że organizatorzy w

terminie powiadomili kompetentne organy, Trybunał uważa, że w tych okolicznościach pojęcie skutecznego środka oznaczało możliwość uzyskania decyzji przed datą planowanego wydarzenia.

82. W tym względzie Trybunał jest zdania, że istotą demokratycznej debaty jest, że czas publicznych zgromadzeń, organizowanych w celu wyrażenia pewnych opinii, może być kluczowy dla politycznej i społecznej wagi takiego zgromadzenia. Dlatego władze państwowe w pewnych okolicznościach mają prawo nie udzielić zezwolenia na przeprowadzenie demonstracji, jeśli taka odmowa jest zgodna z wymogami art. 11 Konwencji, ale nie mogą zmienić terminu, w którym organizatorzy planują ją zorganizować. Jeśli zgromadzenie publiczne odbędzie się po tym, jak dana kwestia społeczna straci swoje znaczenie lub wagę w bieżącej debacie społecznej lub politycznej, jego wpływ zostać poważnie ograniczony. Wolność zgromadzeń - jeśli uniemożliwia się korzystanie z niej w odpowiednim czasie - może być pozbawiona znaczenia.

83. Dlatego też Trybunał jest zdania, że dla skutecznego korzystania z wolności zgromadzeń istotne jest, by obowiązujące prawo przewidywało rozsądne terminy, w granicach których władze państwowe powinny działać wydając odpowiednie decyzje. Obowiązujące przepisy przewidywały terminy dla skarżących na złożenie przez nich wniosków o zezwolenie. Przeciwnie do władz, które nie były zobowiązane przez żadne prawnie wiążące normy czasowe do wydania ostatecznych decyzji przed planowaną datą demonstracji. Trybunał nie jest dlatego przekonany, że środki dostępne w niniejszej sprawie dla skarżących, wszystkie mające charakter *post-hoc*, mogły zapewnić im odpowiednie zadośćuczynienie z tytułu zarzucanych naruszeń 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 środków krajowych i stwierdza, że doszło do naruszenia art. 13 w połączeniu z art. 11 Konwencji.

C. Zarzucane naruszenie art. 14 w zw. z art. 11 Konwencji

85. Skarżący zarzucili, że zostali potraktowani w sposób dyskryminujący, ponieważ odmówiono im zgody na zorganizowanie marszu i kilku zgromadzeń. Skarżący powołali się na art. 11 w zw. 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. Stanowiska 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 inżynier ruchu, działając z upoważnienia Prezydenta Warszawy, odmówił zezwolenia na marsz, powołując się na niedostarczenie przez organizatorów „projektu organizacji ruchu” w rozumieniu art. 65 a) 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 decyzje te były wystarczająco uzasadnione, a ich podstawą był art. 65 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Zdaniem Rządu nie można było zakładać, że na decyzje zabraniające zgromadzeń miały wpływ osobiste przekonania Prezydenta Warszawy, wyrażone przez niego w wywiadzie opublikowanym w „Gazecie Wyborczej” w dniu 20 maja 2005 r. Stan faktyczny sprawy nie wskazywał na istnienie jakiegokolwiek związku pomiędzy wyrażonymi w prasie poglądami Prezydenta i oficjalnymi decyzjami wydanymi w sprawie skarżących.

88. Rząd dowodził, że w niniejszej sprawie żadne przepisy, działania bądź zaniechania władz publicznych nie naraziły skarżących na traktowanie mniej korzystne niż to, któremu poddane zostałyby inne osoby w analogicznej sytuacji. Nic nie wskazywało na to, że ich traktowanie zostało oparte na jakichkolwiek zabronionych podstawach. A zatem skarżący nie doświadczyli sprzecznej z art. 14 Konwencji dyskryminacji przy korzystaniu z wolności zgromadzeń.

89. Skarżący podkreślili, że zostali zobowiązani do przedłożenia „projektu organizacji ruchu”, podczas gdy nie żądano tego od innych organizacji. Ponieważ jednak nie było żadnych szczególnie ważnych powodów uzasadniających takie żądanie ani też Rząd nie przedstawił żadnych powodów dla takich różnic w traktowaniu, wybiórcze stosowanie wymogu przedłożenia takiego planu w sposób ewidentny wskazywało na to, że skarżący byli dyskryminowani.

90. Skarżący dowodzili dalej, że zostali potraktowani w sposób dyskryminujący przede wszystkim dlatego, że odmówiono im zgody na zorganizowanie demonstracji w dniu 11 czerwca 2005 r., podczas gdy inne organizacje i osoby otrzymały zgodę. To zróżnicowanie w traktowaniu nie służyło realizacji żadnego uprawnionego celu, tym bardziej że Prezydent i jego współpracownicy nie kryli się z tym publicznie, że nie zgadzają się na demonstrację ze względu na homoseksualną orientację jej organizatorów, nie zważając na podstawy prawne.

91. Skarżący argumentowali dalej, że decyzje z 3 i 9 czerwca 2005 r. zostały formalnie wydane w imieniu Prezydenta Warszawy. Przywołali wywiad z Prezydentem opublikowany w maju 2005 r., w którym stwierdził on, że zabroniłby zgromadzeń, niezależnie od tego, co skarżący przedłożyliby w swoich wnioskach o udzielenie zezwolenia. Skarżący twierdzili, że nie można rozsądnie twierdzić, że nie ma związku pomiędzy oświadczeniami Prezydenta i wydanymi następnie w jego imieniu decyzjami. Podkreślili oni, że wynik postępowań w ich sprawie był zgodny z treścią wypowiedzi Prezydenta.

92. Skarżący zauważyli, że argument Rządu o braku związku przyczynowego pomiędzy poglądami wyrażonymi publicznie przez Prezydenta i decyzjami administracyjnymi wydanymi w jego imieniu, sprowadzał się do wskazania, że w ówczesnym okresie w Urzędzie m. st. Warszawy decyzje wydawano nie bacząc na poglądy Prezydenta wyrażane publicznie przez niego w charakterze zwierzchnika administracji miejskiej.

2. Ocena Trybunału

93. Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że art. 14 nie ma charakteru autonomicznego i działa jedynie w odniesieniu do praw, wynikających z Konwencji. Przepis ten uzupełnia inne materialne postanowienia Konwencji i Protokołów. Nie istnieje niezależnie, a jedynie w odniesieniu do „korzystania z praw i wolności” gwarantowanych tymi postanowieniami. Chociaż zastosowanie art. 14 nie zakłada naruszenia tych postanowień – i w takim sensie jest on autonomiczny – to jednak, nie może być mowy o jego zastosowaniu, jeśli badany stan faktyczny nie wchodzi w zakres jednego lub więcej tych ostatnich (zob., m.in. *Van Raalte p. Holandii*, wyrok z 21 lutego 1997, *Reports* 1997-I, str. 184, § 33 i *Gaygusuz p. Austrii*, wyrok z 16 września 1996 r., *Reports* 1996-IV, § 36).

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

95. Trybunał zauważa na wstępie, że przedmiotowe decyzje administracyjne wydane w pierwszej instancji w niniejszej sprawie nie odnosiły się do żadnej bezpośredniej przyczyny, którą można by zakwalifikować jako jedną z zakazanych podstaw dyskryminacji w konwencyjnym rozumieniu tego pojęcia. Decyzje te skupiały się na technicznych aspektach organizacji zgromadzeń i na zgodności z odpowiednimi wymogami (zob. §§ 11 i 13 powyżej). Ustalono, że w postępowaniu przed inżynierem ruchu zażądano od organizatorów przedłożenia „projektu organizacji ruchu”, a ich wniosek nie został uwzględniony ze względu na nieprzedłożenie takiego planu. Jednocześnie Trybunał zauważa, że nie wykazano ani nie twierdzono, że od innych organizatorów wymagano tego samego.

96. Trybunał zauważa dalej, że decyzja z 3 czerwca 2005 r., odmawiająca zgody na marsz organizowany przez skarżących, została wydana przez inżyniera ruchu, działającego w imieniu Prezydenta. W dniu 9 czerwca 2005 r. władze miejskie, działając w imieniu Prezydenta, wydały decyzje zakazujące zgromadzeń stacjonarnych organizowanych przez pierwszych 5 skarżących, powołując się na potrzebę uniknięcia możliwych starć pomiędzy uczestnikami różnych demonstracji, które miały odbyć się 11 czerwca 2005 r. Bezspornym jest także, że tego samego dnia te same władze wydały zgodę innym grupom na zorganizowanie sześciu kontrdemonstracji w tej samej dacie.

97. Trybunał nie może spekulować co do istnienia w niniejszej sprawie motywów odmowy zezwolenia na przeprowadzenie demonstracji innych niż te wyraźnie wyartykułowane w zaskarżonych decyzjach administracyjnych. Niemniej jednak nie można przeoczyć faktu, że w dniu 20 maja 2005 r. opublikowany został wywiad z Prezydentem, w którym stwierdził on, że nie wyrazi zgody na przeprowadzenie demonstracji (zob. § 27 powyżej).

98. Trybunał przypomina, że art. 10 § 2 Konwencji pozwala na nieznaczne tylko ograniczenia swobody wypowiedzi politycznej lub debaty w kwestiach dotyczących interesu publicznego, w szczególności w odniesieniu do samych polityków (zob. *Sürek p. Turcji* (nr 1) [WI], nr 26682/95, § 61, ECHR 1999-IV i *Castells p. Hiszpanii*, wyrok z 23 kwietnia 1992, Seria A, nr 236). Niemniej jednak korzystanie z wolności słowa przez polityków pochodzących z wyborów, którzy jednocześnie sprawują urzędy publiczne w sferze władzy wykonawczej, pociąga za sobą szczególną odpowiedzialność. W pewnych sytuacjach normalną częścią obowiązków takich urzędników publicznych jest osobiste wydawanie decyzji administracyjnych, bądź upoważnianie innych do wydawania decyzji, które mogą mieć wpływ na wykonywanie praw jednostek, albo takie decyzje wydawane są przez pracowników cywilnych działających w ich imieniu. Dlatego korzystanie z wolności wypowiedzi przez takich urzędników może w sposób nadmierny kolidować z wykonywaniem innych praw gwarantowanych Konwencją (odnośnie wypowiedzi urzędników publicznych równoznacznym ze stwierdzeniem winy danej osoby w trakcie toczącego się postępowania karnego, zob. *Butkevičius p. Litwie*, nr 48297/99, § 53, ETPC 2002-II (fragmenty), zob. także *Allenet de Ribemont p. Francji*, wyrok z 10 lutego 1995 r., Serie A nr 308, str. 16, §§ 35-36 i *Daktaras p. Litwie*, nr 42095/98, §§ 41-44, ETPC 2000-X). Korzystając z wolności słowa powinni oni wykazywać się powściągliwością, zważywszy na to, że ich poglądy mogą być traktowane przez urzędników służby cywilnej, których zatrudnienie i kariery zależą od ich zgody.

99. Trybunał jest ponadto zdania, mając na względzie znaczące miejsce, jakie wolność zgromadzeń i stowarzyszania się zajmuje w społeczeństwie demokratycznym, że nawet pozory mogą mieć pewne znaczenie w postępowaniach administracyjnych, w których władze wykonawcze realizują

swoje funkcje związane z korzystaniem z tych wolności (zob., *mutatis mutandis*, *De Cuber p. Belgii*, wyrok z 26 października 1984, Serie 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 sądu orzekającego w sprawie, zarówno z subiektywnego jak i obiektywnego punktu widzenia (zob. *Findlay p. Zjednoczonemu Królestwu*, wyrok z 25 lutego 1997 r., *Reports* 1997-I, § 73 i *Warsicka p. Polsce*, §§ 34-37, nr 2065/03, 16 stycznia 2007).

100. Niemniej jednak w niniejszej sprawie Trybunał uważa, że dokonując oceny sprawy nie można pominąć zdecydowanych poglądów osobistych wyrażonych publicznie przez Prezydenta w kwestiach mających bezpośrednio związanych z decyzjami dotyczącymi korzystania z wolności zgromadzeń. Trybunał zauważa, że przedmiotowe decyzje zostały wydane przez władze miejskie działające w imieniu Prezydenta, po tym jak ujawnił on publicznie swoje poglądy dotyczące korzystania z wolności zgromadzeń i „propagandy na temat homoseksualizmu” (zob. § 27 powyżej). Ponadto Trybunał zauważa, że Prezydent wyraził te poglądy w czasie, gdy wniosek o zezwolenie na przeprowadzenie zgromadzeń był już na etapie rozpoznawania przez organy miejskie. Trybunał uważa, iż można zasadnie przypuszczać, że poglądy Prezydenta mogły mieć wpływ na proces podejmowania decyzji w niniejszej sprawie i w rezultacie 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 art. 14 w zw. z art. 11 Konwencji.

III. ZASTOSOWANIE ART. 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

1. *Oddala* zarzuty wstępne Rządu;
2. *Uznaje*, że doszło do naruszenia art. 11 Konwencji;

WYROK W SPRAWIE BĄCZKOWSKI I INNI PRZECIWKO POLSCE

3. *Uznaje*, że doszło do naruszenia art. 13 w zw. z art. 11 Konwencji;
4. *Uznaje*, że doszło do naruszenia art. 14 w zw. z art. 11 Konwencji.

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

T. L. EARLY
Kancierz

Nicolas BRATZA
Przewodniczący