

Sygn. akt **INs 50/18**

POSTANOWIENIE

Dnia 8 listopada 2018 r.

Sąd Okręgowy we Wrocławiu Wydział I Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący: SSR del. Anna Strzebinczyk-Stembalska

po rozpoznaniu w dniu 8 listopada 2018 r. we Wrocławiu

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z wniosku P. R.

przy udziale Prezydenta Miasta W.

w przedmiocie odwołania P. R. od decyzji Prezydenta Miasta W. z dnia 6 listopada 2018 r.((...). (...)(...) w sprawie zakazu odbycia się zgromadzenia publicznego w dniu 11 listopada 2018 r. w godzinach 16:30 – 22:00, która została opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 6 listopada 2018 r. o godz. 15:04

postanawia:

I. uwzględnić odwołanie i uchylić decyzję Prezydenta Miasta W. z dnia 6 listopada 2018 r. o nr (...). (...)(...)

II. stwierdzić, że każdy z uczestników ponosi koszty postępowania związane ze swoim udziałem w sprawie.

UZASADNIENIE

Wnioskodawca P. R. złożył w dniu 12 października 2018r., o godz. 08.00 do Wydziału (...) Urzędu Miejskiego W. zawiadomienie o zgromadzeniu publicznym zaplanowanym na dzień 11 listopada 2018r., w godz. 16.30 - 22.00 z przejściem następującymi ulicami - rozpoczęcie na placu przed budynkiem (...), następnie ul. (...) - ul. (...) - ul. (...) - ul. (...), kolejno (...) (pierzeja wschodnia, pierzeja północna, pierzeja zachodnia, pierzeja południowa, pierzeja wschodnia, pierzeja północna, pierzeja zachodnia (przy fontannie) gdzie nastąpi zakończenie zgromadzenia. W treści zawiadomienia wskazano, iż organizatorem a zarazem przewodniczącym zgromadzenia jest P. R.. Cel zgromadzenia określony został jako „Uświęcenie 100 Rocznicy Odzyskania Niepodległości przez Polskę.” Przewidywana liczba uczestników - 10.000 osób.

W dniu 29 października 2018r., mając na uwadze organizowane wcześniej przez P. R. zgromadzenia, organ gminy zwrócił się do Komendanta (...) we W. z prośbą o: opis zagrożeń, które wystąpiły podczas organizowanych zgromadzeń, informację czy w trakcie zgromadzeń dochodziło do naruszenia obowiązującego prawa i czy zostały wszczęte postępowania, analizę zagrożeń, które mogą wystąpić podczas planowanego zgromadzenia i czy mogą one mieć wpływ na zagrożenie życia, zdrowia i mienia w znacznych rozmiarach.

Pismem z dnia 5 listopada 2018 r. Komendant (...) we W. poinformował, że w okresie od 2014 do 2018 r., na terenie działania Komendy (...) we W. odbyło się osiem zgromadzeń organizowanych przez Pana P. R.. Uczestnikami tych zgromadzeń, w przeważającej mierze były osoby identyfikujące się ze środowiskami skrajnie prawicowymi, utożsamiające się z organizacjami takimi jak: (...) (...), (...) oraz pseudokibice (...).

We wskazanym okresie – w dniu 4 sierpnia 2018 r. w zgromadzeniu organizowanym przez wnioskodawcę na (...), pojawiła się grupa osób o odmiennych poglądach, co doprowadziło do agresywnych zachowań uczestników

zgromadzenia wobec tych osób. W związku z eskalacją agresywnych zachowań organizator został poproszony przez przedstawiciela organu gminy o zaprzestanie tego rodzaju zachowań, ze względu na zagrożenie zdrowia i życia ludzi. Mimo tego pouczenia wystąpiły kolejne przypadki ataku uczestników zgromadzenia na osoby niebiorące w nim udziału. Z uwagi na powyższe, przedstawiciel organu gminy, wydał decyzję o rozwiązaniu zgromadzenia.

W przypadku pozostałych zgromadzeń, nie doszło do zakłócania ładu i porządku publicznego.

Jak wskazywał także Komendant (...), P. R. brał również czynny udział w zgromadzeniach, których nie był organizatorem. Uczestnicy tych zgromadzeń przejawiali postawy ksenofobiczne, charakteryzujące się agresywnym, antagonistycznym nastawieniem do osób o odmiennym światopoglądzie. Przekonania swoje wyrażali w sposób wysoce radykalny, nacechowany agresją werbalną oraz ostentacyjnym eksponowaniem różnego rodzaju haseł, flag, transparentów zawierających treści, których propagowanie publiczne może wyczerpywać znamiona przestępstw z nienawiści oraz wykorzystywano podczas tych manifestacji zabronione materiały pirotechniczne (petardy, race świetlne i dymne). Ponadto w dniu 18 listopada 2015 r. podczas zgromadzenia, zorganizowanego przez środowiska nacjonalistyczne Pan P. R. spalił kukłę - trzymającą flagę Unii Europejskiej, która swoim wyglądem nawiązywała do wizerunku żydowskiego mężczyzny. Za ten czyn w kwietniu 2017 roku Sąd skazał P. R. uznając, iż wyczerpał on znamiona przestępstwa z art. 256 kk.

Nadto w piśmie wskazano, iż z doświadczeń lat ubiegłych wynika, iż istnieje przypuszczenie wystąpienia prób zakłócenia przebiegu zgromadzenia z przemarszem pn. „Uczczenie 100 Rocznicy Odzyskania Niepodległości” przez osoby sympatyzujące i identyfikujące się ze światopoglądem lewicowym, w tym przedstawicieli (...) m.in. przez słowną agresję i próby zablokowania trasy przemarszu. Taka sytuacja miała miejsce w roku 2017, kiedy grupa osób, działaczy (...), zakłóciła przebieg zgromadzenia z przemarszem blokując jego trasę. W trakcie naruszania prawa jedna z kobiet blokujących przemarsz została uderzona płonąca racą w głowę, w wyniku czego doznała obrażeń ciała w postaci poparzeń skóry ucha i policzka oraz urazu głowy.

W dniu 6 listopada 2018 r. Prezydent W. wydał decyzję o nr (...). (...) zakazującą odbycia się organizowanego przez wnioskodawcę zgromadzenia publicznego w dniu 11 listopada 2018 r. w godzinach 16:30 – 22:00.

W uzasadnieniu decyzji wskazano, iż organ gminy po przeanalizowaniu całokształtu okoliczności i dowodów zgromadzonych w sprawie stwierdza, iż może dojść do naruszenia przepisów art. 4 ust 2. ustawy z dnia 24 lipca 2015r. Prawo o zgromadzeniach, art. 256 i 257 ustawy z dnia 6 czerwca 1997r. Kodeks Karny oraz art. 52 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971r. Kodeksu Wykroczeń poprzez odbycie planowanego zgromadzenia, którego przebieg wyczerpywałby ustawowe znamiona przestępstw i wykroczeń stypizowanych w w/w. przepisach tj. znieważanie osób, nawoływanie do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych oraz udział w zgromadzeniu osób posiadających przy sobie wyroby pirotechniczne lub inne niebezpieczne materiały i narzędzia.

W dniu 7 listopada 2018 r. o godz. 13.59 P. R. wniósł do tutejszego Sądu odwołanie od tej decyzji domagając się jej uchylecia. Uzasadniając odwołanie pełnomocnik wnioskodawcy podkreślał, iż zgodnie z art. 57 Konstytucji RP każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich zaś ograniczenie tej wolności może określać jedynie ustawa. Ustawą tą jest przede wszystkim ustawa z 24 lipca 2015 roku prawo o zgromadzeniach, która w art. 14 stanowi, że organ gminy wydaje decyzję o zakazie zgromadzenia nie później niż na 96 godzin przed planowaną datą zgromadzenia, jeżeli: jego cel narusza wolność pokojowego zgromadzania się, jego odbycie narusza art. 4 lub zasady organizowania zgromadzeń albo cel zgromadzenia lub jego odbycie naruszają przepisy karne; jego odbycie może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, w tym., gdy zagrożenia tego nie dało się usunąć w przypadkach, o których mowa w art. 12 lub art. 13; zgromadzenie ma się odbyć w miejscu i czasie, w których odbywają się zgromadzenia organizowane cyklicznie, o których mowa w art. 26a.

Powyższy przepis zawiera enumeratywną listę przesłanek wydania zakazu odbycia zgromadzenia. Analogiczne zapisy (jeśli chodzi o punkty 1 i 2 zacytowanego przepisu) zawierała, też uprzednio obowiązująca ustawa z 5 lipca 1990 roku

prawo o zgromadzeniach, stąd też aktualność zachowało orzecznictwo sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego jak też Trybunału Konstytucyjnego, z okresu obowiązywania tej ustawy.

Wolność zgromadzeń nie jest absolutna, co potwierdza wspomniany przepis art. 57 zdanie 2 Konstytucji RP, ograniczanie wolności zgromadzeń powinno być jednakże traktowane jako absolutny wyjątek, co wskazuje na potrzebę zawężającej interpretacji wszelkich ograniczeń dotyczących swobodnego, pokojowego zgromadzania się. Każdy więc zakaz odbycia zgromadzenia musi być oparty i w sposób przekonywujący, dokładny uzasadniony przesłankami określonymi w art. 14 ustawy. Ograniczenia wolności zgromadzeń nigdy też nie powinny opierać się na ogólnych przypuszczeniach bądź prognozach. Ewentualny zakaz nie powinien być podejmowany bez uprzedniej wnikliwej oceny stopnia zagrożenia zakończonej wnioskiem o wysokim prawdopodobieństwie takowego (por. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 1994 r., W 8/93, OTK 1994/1/18; orzecznictwo ETPC, w szczególności wyrok ETPC z dnia 2 października 2001 r. w sprawie S. i the U. M. O. I. przeciwko Bułgarii, skargi Nr (...), (...); z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie D. A. Turcji, skarga Nr (...); wyrok ETPC z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie V. przeciwko W., skarga Nr (...) - dostępne w (...)).

W orzecznictwie sądów krajowych i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazuje się również, że zakaz zgromadzeń w żadnym wypadku nie może wynikać z tego, że organ władzy publicznej nie akceptuje stanowiska osób biorących udział w zgromadzeniu, bowiem zadaniem organów władzy publicznej, jak i sądów, nie jest analizowanie haseł, idei i treści, które nie naruszają przepisów obowiązującego prawa, a którym służyć ma zgromadzenie, z punktu widzenia przekonań osób działających w imieniu organu administracji czy też sędziów orzekających w sprawie zakazu (por. wyrok ETPC z dnia 12 czerwca 2014 r. w sprawie P. przeciwko Rosji, skarga Nr (...), (...); wyrok NSA z dnia 25 maja 2006r., (...) (...), (...) (...)).

Odnosząc się do przesłanki z art. 14 pkt 2 ustawy - Prawo o zgromadzeniach, wskazanej jako jedna z podstaw wydanej decyzji zakazującej zorganizowania przedmiotowego zgromadzenia, zauważyć należy, że wykładnia tego przepisu uwzględniać musi wspomniane wartości i normy wyższego rzędu, wynikające z Konstytucji RP i przepisów prawa międzynarodowego. Przewidziana w nim przesłankę zagrożenia życia lub zdrowia ludzi albo mienia w znacznych rozmiarach, a dalej zmierzającą do ograniczenia wolności zgromadzeń poprzez wysoce restrykcyjny zakaz ich przeprowadzenia należy interpretować stosunkowo wąsko. Zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P. wyrażonym w wyroku z dnia 14 grudnia 2005r., sygn. IV SA/Po 983/05 w przypadku konfliktu konstytucyjnie gwarantowanej wolności zgromadzeń z innymi prawami, takimi jak bezpieczeństwo, porządek publiczny - wolność zajmuje pozycję równorzędną. Z powołanych względów, w orzecznictwie sądów administracyjnych (rozpatrujących przed dniem 14 października 2015 r. sprawy w zakresie odwołań od decyzji organów administracyjnych na gruncie Prawa o zgromadzeniach) konsekwentnie przyjmowano, że wynikającym z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy (odpowiednik obecnie obowiązującego przepisu art. 14 pkt 2 Prawa o zgromadzeniach) obowiązkiem organów administracji publicznej jest nie tylko sformułowanie przypuszczeń co do ewentualnych zagrożeń wynikających z planowanego zgromadzenia, ale wskazanie i wnikliwa identyfikacja negatywnych aspektów zgromadzenia na tle konkretnych okoliczności sprawy. Wymaga to wykazania, iż w okolicznościach konkretnej sprawy zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego albo mienia w znacznych rozmiarach ma charakter realny (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 2538/13, LEX nr 1456989). Prezydent Miasta W. w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji wskazał, że organizacja zgromadzenia może naruszać przepis art. 4 ust. 2 ustawy - Prawo o zgromadzeniach (przesłanka zakazania odbycia się zgromadzenia z art. 14 pkt 1 ustawy). Podkreślić jednak należy, że na etapie postępowania wyjaśniającego przed organem administracji nie sposób przekonująco stwierdzić, że w zgromadzeniu będą brały udział - jako uczestnicy zgromadzenia - osoby mające przy sobie broń, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne lub inne niebezpieczne materiały lub narzędzia. Dla zastosowania przesłanki z art. 14 pkt 1 ustawy odbycie zgromadzenia „ma naruszać” art. 4 Prawa o zgromadzeniach, nie zaś „może naruszać” wskazany przepis. Organ, bazując na swoich dotychczasowych doświadczeniach, jest być może w stanie przewidywać, że uczestnicy zgromadzenia będą posiadać niedopuszczalne narzędzia i materiały (np. środki pirotechniczne), jednak sama ta „potencjalność” „możliwość” nie jest wystarczająca dla wydania zakazu zgromadzenia. Odmierna interpretacja miałaby charakter rozszerzający przesłankę z art. 14 pkt

1 ustawy umożliwiającą zakazanie skorzystania z konstytucyjnej wolności zgromadzeń, gdy tymczasem zgodnie z powołanymi już wyżej orzeczeniami TK i NSA, niedopuszczalne jest takie interpretowanie przepisów, które prowadzić będzie do zawężania tej wolności chronionej art. 57 Konstytucji RP. W praktyce wskazana podstawa wydania przez organ gminy zakazu odbycia zgromadzenia może być zastosowana, jeżeli organ ten poweźmie wiarygodne i potwierdzone dowodowo wiadomości, że organizatorzy lub planowani uczestnicy zgromadzenia zbierają broń, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne lub inne niebezpieczne materiały lub narzędzia z zamiarem ich użycia podczas zgromadzenia. (por. S. Gajewski, A. Jakubowski, Prawo o zgromadzeniach. Komentarz, Warszawa 2017). W zaskarżonej decyzji organ nie powołuje się na takowe dowody i nie wskazuje, aby dowiedział się o zbieraniu wymienionych w przepisie art. 4 ust. 2 narzędzi lub materiałów przez organizatorów i potencjalnych uczestników zgromadzenia zaplanowanego na 11 listopada 2018 roku. Opiera się jedynie na przypuszczeniach, że takie narzędzia i materiały mogą zostać użyte w czasie planowanego wydarzenia. Pozostając przy analizie powołanej przez Prezydenta Miasta W. przesłanki z art. 14 pkt 1 ustawy wskazać należy, że przepis ten stanowi, iż organ wydaje decyzję o zakazie zgromadzenia, jeśli cel zgromadzenia lub jego odbycie naruszają przepisy karne. Norma ta ma zatem charakter blankietowy i odsyła do regulacji prawnokarnej. W doktrynie wskazuje się, że w obecnym stanie prawnym uznać należy tę podstawę zakazu zgromadzenia za nieznajdującą zastosowania wobec wadliwości konstrukcji (por. S. Gajewski, A. Jakubowski, Prawo o zgromadzeniach. Komentarz, Warszawa 2017). Organ musi bowiem wskazać dokładny przepis karny, którego hipotezę narusza cel lub odbycie zgromadzenia. Rzecz jednak w tym, że regulacje prawnokarne odnoszą się do osób, nie zaś do zdarzeń (zgodnie z art. 1 § 1 k.k., „odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”). Konstrukcja tych przepisów wyklucza zatem sytuację, w której zostaną one naruszone nie przez osobę, lecz przez zdarzenie. Tym samym „odbycie zgromadzenia” czy „jego cel” nie są w stanie naruszyć przepisów karnych, mogą to bowiem uczynić najwyżej osoby odbywające to zgromadzenie czy określające jego cel. Treść art. 14 pkt 1 ustawy się do nich jednak nie odnosi, wprost bowiem z niej wynika, że dla wydania decyzji o zakazie zgromadzenia to jego odbycie lub cel mają naruszać przepisy karne, nie zaś osoby związane z tym zgromadzeniem. Tymczasem brak jest w systemie prawnym normy prawa karnego, którego hipoteza odnosiłaby się do „celu” czy „odbywania się” zgromadzenia. W powołanym komentarzu do ustawy, A. J. wskazuje ponadto, że stosowanie normy przepisu art. 14 pkt 1 ustawy utrudnia, czy wręcz uniemożliwia dodatkowo posłużenie się w nim czasownikiem „naruszać” w czasie teraźniejszym („narusza”), nie zaś w przyszłym („naruszy”). W konsekwencji to, czy „odbycie zgromadzenia” bądź „jego cel” wypełniają hipotezę normy karnej - oceniać należy na dzień wydawania decyzji, nie zaś planowanego zgromadzenia. Gdyby zatem nawet przyjąć - niedopuszczalną jak wskazano - rozszerzającą wykładnię analizowanego przepisu, to niemożliwe jest, aby w dniu wydawania decyzji stwierdzić, że uczestnicy odbywający zgromadzenie naruszają przepisy karne, skoro jeszcze do jego odbycia nie doszło. A zatem, nawet przy takiej interpretacji, w dniu wydawania decyzji jedynie osoba organizatora jest potencjalnie w stanie naruszać przepisy karne popełniając czyn zabroniony w drodze sformułowania określonego celu zgromadzenia. W zawiadomieniu z dnia 12 października 2018 roku wynika natomiast, że celem zgromadzenia jest jedynie świętowanie 100-lecia odzyskania przez Polskę niepodległości i bez wątpienia cel ten nie narusza przepisów prawa karnego. Prezydent Miasta W. w sposób nieuzasadniony wskazał zatem, że samo odbycie planowanego zgromadzenia mogłoby naruszać m.in. art. 256 i 257 k.k. oraz art. 52 § 1 k.w. Trudno tak daleko idący wniosek opierać wyłącznie na fakcie dopuszczenia się przez niektóre osoby biorące dotychczas udział w tych samych zgromadzeniach co P. R., zachowań opisanych w uzasadnieniu decyzji czy nawet popełnienia przez niego samego w 2015 roku przestępstwa z art. 256 k.k.

Jak wskazywano także w odwołaniu celem przedmiotowego zgromadzenia ma być wspólne świętowanie setnej rocznicy odzyskania przez Polskę niepodległości. Jest to wydarzenie wyjątkowe, do którego przygotowania od dłuższego czasu czynią władze państwowe, samorządowe i sami obywatele. Wydaje się, że należy umożliwić swobodne świętowanie tej szczególnej rocznicy wszystkim mieszkańcom W. i okolic, osobom o różnych poglądach i różnych preferencjach w sposobie obchodzenia rocznicy odzyskania niepodległości.

Sąd zważył co następuje:

Odwołanie wnioskodawcy uznać należało za uzasadnione.

W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że wolność zgromadzeń pełni doniosłą rolę w demokratycznym państwie prawnym, a także jest warunkiem istnienia społeczeństwa demokratycznego. Wolność zgromadzeń gwarantuje członkom społeczności wpływ na władze publiczne, jest naturalną konsekwencją suwerenności narodu. Wolność zgromadzeń służy prezentowaniu opinii, ocen, poglądów i żądań. Zgromadzenia są zatem instrumentem demokracji bezpośredniej. Dostrzegając znaczenie wolności zgromadzeń Państwo Polskie chroni ją przepisami Konstytucji (art. 57 Konstytucji RP), a ponadto zobowiązało się do jej respektowania ratyfikując Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Wolność do zgromadzeń nie jest jednak wolnością nieograniczoną, a jej ograniczenia muszą wynikać z ustawy i odpowiadać testowi proporcjonalności – a zatem warunkom art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i art. 11 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (por. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 2 czerwca 2017 r., I ACa 889/17, Lex nr 2300204). Z uwagi na powyższe wszelkie ograniczenia wolności zgromadzeń winny być traktowane jako wyjątek, a wykładnia art. 14 ustawy Prawo o zgromadzeniach uwzględniać musi wspomniane wartości i normy wyższego rzędu, wynikające z Konstytucji RP i przepisów prawa międzynarodowego.

Zgodnie z art. 14 ustawy Prawo o zgromadzeniach, organ gminy wydaje decyzję o zakazie zgromadzenia nie później niż na 96 godzin przed planowaną datą zgromadzenia, jeżeli:

1. jego cel narusza wolność pokojowego zgromadzania się, jego odbycie narusza art. 4 lub zasady organizowania zgromadzeń albo cel zgromadzenia lub jego odbycie naruszają przepisy karne;
2. jego odbycie może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, w tym., gdy zagrożenia tego nie dało się usunąć w przypadkach, o których mowa w art. 12 lub art. 13;
3. zgromadzenie ma się odbyć w miejscu i czasie, w których odbywają się zgromadzenia organizowane cyklicznie, o których mowa w art. 26a.

W rozpatrywanej sprawie Prezydent Miasta W. w swoim rozstrzygnięciu powołał się na przesłanki wskazane w pkt 1 i 2 art. 14 ustawy. Argumentował, iż może dojść do naruszenia przepisów art. 4 ust. 2 ustawy oraz art. 256 i 257 k.k. oraz art. 52 k.w. poprzez odbycie planowanego zgromadzenia, którego przebieg wyczerpywałby ustawowe znamiona przestępstw i wykroczeń stypizowanych w powołanych przepisach.

Przepis art. 14 ustawy określa w sposób enumeratywny podstawy materialnoprawne dla wydania przez organ gminy decyzji o zakazie zgromadzenia. Nie można wydać decyzji zakazującej zgromadzenia na innej przesłance niż tej wymienionej we wskazanym przepisie (por. K. Mamak, Prawo o zgromadzeniach. Komentarz, Warszawa 2014, s. 78). Przy tym ustawodawca postanowił podzielić je na dwie grupy.

Pierwsza grupa odnosi się do okoliczności pewnych i aktualnych w dniu wydawania decyzji. W jej ramach wskazano, że organ wydaje decyzję o zakazie zgromadzenia, jeżeli: jego cel narusza wolność pokojowego zgromadzania się; jego odbycie narusza art. 4 ustawy, czyli: a) organizator zgromadzenia nie ma pełnej zdolności do czynności prawnych lub b) uczestnicy zgromadzenia posiadają przy sobie broń, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne lub inne niebezpieczne materiały lub narzędzia; odbycie zgromadzenia narusza zasady organizowania zgromadzeń; cel zgromadzenia lub jego odbycie naruszają przepisy karne.

Druga grupa odnosi się do okoliczności, które potencjalnie mogą mieć miejsce w dniu wydawania decyzji o zakazie. W świetle orzecznictwa TK okoliczności te muszą być "bardzo prawdopodobne" (zob. wyr. TK z 10.11.2004 r., Kp 1/04, OTK-A 2004, Nr 10, poz. 105). W jej ramach wskazano, że organ wydaje decyzję o zakazie zgromadzenia, jeżeli jego odbycie może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, w tym gdy zagrożenia tego nie udało się usunąć w przypadkach, o których mowa w art. 12 lub 13 ustawy.

Na mocy art. 14 pkt 1 in principio ustawy organ gminy może wydać decyzję o zakazie zgromadzenia, którego cel narusza wolność pokojowego zgromadzania się. Taką konstrukcję uznać należy za bardzo ogólne i nieostre ujęcie przesłanki

zakazu. Ustawodawca nie zdefiniował bowiem, co rozumie przez "wolność pokojowego zgromadzenia się". W istocie regulacja ta odsyła do art. 57 Konstytucji RP. Niefortunne wydaje się również posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem "narusza" względem "celu", gdy jego treść odnosi się raczej do działania ludzkiego.

Dla wydania zakazu w oparciu o omawianą podstawę konieczne jest, aby cel planowanego zgromadzenia nie był tylko niezgodny czy sprzeczny z wolnością pokojowego zgromadzenia się, ale ma go "naruszać". Pojęcie naruszania wiąże się z "zakłócaniem", "złamaniem".

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że wobec konstrukcji przyjętej przez ustawodawcę cel zgromadzenia paradoksalnie nie będzie naruszał wolności pokojowego zgromadzenia się, w rozumieniu art. 14 pkt 1 PrZgrom, nawet jeżeli będzie nim czynna agresja czy przemoc. Taki cel pozostaje bowiem niezgodny z pokojowym charakterem wolności zgromadzenia się, jednak wolności tej jeszcze nie narusza, uczestnicy bowiem takiego zgromadzenia nie zostają wszak pozbawieni możliwości korzystania z wolności pokojowego postępowania w ramach zgromadzenia. W istocie, zgromadzenie programowo mające na celu agresję lub przemoc winno zostać zakazane, jednak podstawę ku temu stanowić może art. 14 pkt 1 in fine lub pkt 2 PrZgrom. Tymczasem omawiana przesłanka wskazuje, że podstawę zakazu ma stanowić cel godzący w wolność pokojowego zgromadzenia się, a zatem wolność realizowaną (czynnie lub biernie) przez określone podmioty. W rezultacie na podstawie art. 14 pkt 1 in principio organ gminy może wydać zakaz odbycia zgromadzenia, którego celem jest zakłócenie czy wprost uniemożliwienie korzystania z wolności zgromadzeń przez inne jednostki lub – przeciwnie – uniemożliwienie im nieuczestniczenia w określonym zgromadzeniu. Przesłanka ta ma zatem zastosowanie przede wszystkim do kontrmanifestacji programowo nastawionych na fizyczną konfrontację, mającą utrudnić lub uniemożliwić uczestnictwo bądź wymusić rezygnację z uczestnictwa w zgromadzeniu. Z taką natomiast okolicznością nie mamy do czynienia w niniejszej sprawie.

Nadto jak wynika z analizowanej przesłanki prawo do organizowania zgromadzeń nie przysługuje wyłącznie osobom nieposiadającym pełnej zdolności do czynności prawnych, czego wnioskodawcy P. R. się nie zarzuca. Inne okoliczności osobiste niż dotyczące zdolności do czynności prawnych nie determinują możliwości zorganizowania zgromadzenia. A zatem, kwestia tego, czy organizator daje rękojmię pokojowego przebiegu zgromadzenia lub czy był karany (co zarzuca w uzasadnieniu decyzji organ) – jest irrelevantna z punktu widzenia stosowania art. 14 ustawy (por. wyr. WSA w Poznaniu z 23.2.2006 r., IV SA/Po 440/04, Legalis). Samo przewidywanie przebiegu zgromadzenia na podstawie cech osobistych lub dotychczasowego życia organizatora nie może być samodzielną podstawą decyzji o zakazie zgromadzenia (P. S. , Przesłanki..., s. 163).

Podstawą do wydania zakazu zgromadzenia na podstawie art. 14 pkt 1 ustawy w zw. z art. 4 ust. 2 Prawa o zgromadzeniach jest także okoliczność, że uczestnicy zgromadzenia mają posiadać przy sobie broń, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne lub inne niebezpieczne materiały lub narzędzia. Kwestia materiałów i narzędzi posiadanych przez uczestników zgromadzenia nie jest podawana w treści zgłoszenia (zob. art. 10 ustawy), a zatem uznać należy, że zagadnienie to podlega weryfikacji przez organ. Stosowna informacja pochodzić może np. od Policji lub służby specjalnej. Zaznaczyć jednak należy, że dla zastosowania tej przesłanki odbycie zgromadzenia "ma naruszać" art. 4 ustawy, nie zaś "może naruszać". Organ, bazując na swoich dotychczasowych doświadczeniach, jest bowiem w stanie przewidywać, że uczestnicy zgromadzenia będą posiadać niedopuszczalne narzędzia i materiały (np. środki pirotechniczne), jednak sama ta "potencjalność" nie jest wystarczająca dla wydania zakazu zgromadzenia. Odmierna interpretacja miałaby charakter rozszerzający analizowaną przesłankę zakazania skorzystania z konstytucyjnej wolności zgromadzeń gdy tymczasem zgodnie z wywodami TK (zob. komentarz do art. 1 PrZgrom) i NSA (wyr. NSA z 25.5.2006 r., I OSK 329/06, ONSAiWSA 2007, Nr 2, poz. 45), niedopuszczalne jest takie interpretowanie przepisów, które prowadzić będzie do zawężania tej wolności chronionej art. 57 Konstytucji RP.

W rozpatrywanej sprawie analiza dokumentów przedłożonych wraz z zaskarżoną decyzją przez organ administracyjny, wskazuje, iż na etapie postępowania wyjaśniającego nie stwierdzono, że w zgromadzeniu będą brały udział – jako uczestnicy zgromadzenia - osoby mające przy sobie broń, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne lub inne niebezpieczne materiały lub narzędzia. W piśmie z dnia 5 listopada 2018 r. Komendanta (...) we W. nie informowano o żadnych aktualnie obserwowanych przez organy ścigania a podejmowanych przez potencjalnych

uczestników zgromadzenia wywodzących się ze skrajnie prawicowych środowisk lub jego organizatora działaniach potwierdzających nabywanie czy gromadzenie broni, materiałów wybuchowych, wyrobów pirotechnicznych lub innych niebezpiecznych materiałów. Brak też danych wskazujących by organizator zgromadzenia nawoływał do wzięcia udziału w zgromadzeniu celem znieważania osób, nawoływania do nienawiści na tle rasowym, etnicznym, czy wyznaniowym.

Podstawą do wydania zakazu zgromadzenia na podstawie art. 14 pkt 1 ustawy jest także okoliczność, że odbycie zgromadzenia narusza zasady organizowania zgromadzeń. Jak wskazują komentatorzy, np. brak zawiadomienia o zgromadzeniu może stanowić podstawę wydania decyzji o jego zakazie, chyba że zgromadzenie podlega zgłoszeniu w trybie uproszczonym lub ma charakter zgromadzenia spontanicznego. Zgodzić się więc należy, że omawiana przesłanka zakazu zgromadzenia odnosi się do niespełnienia kwestii formalnych określonych dla organizacji zgromadzenia w ustawie Prawo o zgromadzeniach (por. K. Mamak, Prawo o zgromadzeniach..., s. 79). Na takie jednak okoliczności w uzasadnieniu decyzji organ się nie powołał.

W ocenianej decyzji wskazano natomiast, iż organ gminy po przeanalizowaniu całokształtu okoliczności i dowodów zgromadzonych w sprawie stwierdza, iż może dojść do także do naruszenia przepisów art. 256 i 257 ustawy Kodeks karny oraz art. 52 Kodeksu Wykroczeń poprzez odbycie planowanego zgromadzenia, którego przebieg wyczerpywałby ustawowe znamiona przestępstw i wykroczeń stypizowanych z tych przepisach.

Kolejną wskazaną zatem przesłanką wydania decyzji przez organ o zakazie zgromadzenia jest to, że cel zgromadzenia lub jego odbycie naruszają przepisy karne. Ma ona charakter blankietowy; odsyła do regulacji prawnokarnej. W obecnym stanie prawnym uznać należy tę podstawę zakazu zgromadzenia za nieznajdującą zastosowania wobec wadliwości konstrukcji.

Zauważyć należy, że (...) i TK w swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywali na potrzebę zawężającej interpretacji wszelkich ograniczeń dotyczących swobodnego, pokojowego zgromadzania się, gwarantowanego w art. 11 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 57 Konstytucji RP (zob. wyr. ETPC z 2.10.2001 r. w sprawie S. i the U. M. O. I. przeciwko Bułgarii, skargi Nr (...) i (...), L.; wyr. ETPC z 20.2.2003 r. w sprawie D. A. przeciwko Turcji, skarga Nr (...), Legalis). Niedopuszczalna jest zatem rozszerzająca wykładnia przesłanek wydania zakazu zgromadzenia (wyr. NSA z 25.5.2006 r., I OSK 329/06, ONSAiWSA 2007, Nr 2, poz. 45). Taki charakter miałyby zaś przypisywanie przepisowi treści odmiennej od wynikającej z jego brzmienia, zwłaszcza jeżeli prowadziłoby to do szerszego określenia zakresu zakazu. Powołana norma wskazuje, że organ gminy wydaje zakaz zgromadzenia, gdy jego cel lub odbycie naruszają przepisy karne. Organ gminy musi zatem wskazać dokładny przepis karny, którego hipotezę narusza cel lub odbycie zgromadzenia. Rzecz w tym, że regulacje prawnokarne odnoszą się do osób, nie zaś zdarzeń (zgodnie z art. 1 § 1 KK, "odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia"). Konstrukcja tych przepisów z zasady wyklucza zatem sytuację, w której zostaną one naruszone nie przez osobę, lecz przez zdarzenie. Tym samym "odbycie zgromadzenia" czy "jego cel" nie są w stanie naruszyć przepisów karnych, mogą to bowiem uczynić najwyżej osoby odbywające to zgromadzenie czy określające jego cel. Analizowana treść art. 14 pkt 1 ustawy Prawo o zgromadzeniach się do nich jednak nie odnosi, wprost bowiem z niej wynika, że dla wydania decyzji o zakazie zgromadzenia to jego odbycie lub cel mają naruszać przepisy karne, nie zaś osoby związane z tym zgromadzeniem. Brak jest zaś w systemie prawnym normy prawa karnego, którego hipoteza odnosiłaby się do "celu" czy "odbywania się" zgromadzenia.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że art. 14 pkt 1 ustawy w tej części ma charakter normy odsyłającej, jednak nie istnieje obecnie taka norma odesłania, którą może naruszać cel lub odbycie zgromadzenia.

W tym miejscu wskazać jeszcze należy, iż ostatecznie dopuszczalność ograniczenia wolności zgromadzeń uzależniona jest od tego, czy w danej sytuacji ograniczenie to nie dotyka samej istoty tej wolności, uniemożliwiając przez to jej wykonywanie. Oceniając każde ograniczenie, należy stwierdzić – po pierwsze – czy wprowadzona regulacja prowadzi w ogóle do osiągnięcia zamierzonych celów. Po drugie, czy nie da się ich osiągnąć bez stosowania ograniczeń,

oraz – po trzecie – czy efekty wprowadzonych ograniczeń są zbilansowane z ciężarami nakładanymi na jednostkę. Ocena dopuszczalności ograniczenia konkretnej wolności wiąże się zawsze ze stwierdzeniem rzeczywistej potrzeby dokonania ingerencji w tę sferę. Ustawodawca może posługiwać się wyłącznie takimi środkami prawnymi, które będą skuteczne dla osiągnięcia celów, a przy tym staną się najmniej uciążliwe dla jednostek. Tak rozumiany wymóg "konieczności" mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i zbilansowania (proporcjonalności sensu stricto) wprowadzanych ograniczeń, chociaż nie ma konstytucyjnego uzasadnienia, aby warunek ten utożsamiać wyłącznie z tymi trzema przesłankami. Wszystkie trzy muszą wystąpić, niemniej nie zawsze stanowią wystarczające uzasadnienie oceny konieczności ingerencji państwa w dobra i wolności. "Konieczność" nawiązuje bowiem również do zasady pomocniczości (wstęp do Konstytucji RP), a ta nie może być zredukowana tylko do zasady proporcjonalności w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (wyr. TK z 18.9.2014 r., K 44/12, OTK-A 2014, Nr 8, poz. 92).

W orzecznictwie TK zaakcentowano, że ocena proporcjonalności ograniczenia właśnie tej konkretnej wolności – wolności zgromadzeń – musi być prowadzona z uwzględnieniem "surowych" kryteriów niezbędności ograniczenia, co jest podyktowane szczególnym znaczeniem wolności zgromadzeń zarówno w odniesieniu do jednostki, jak i w kontekście rozwoju demokratycznego społeczeństwa. Oznacza to możliwość wprowadzania ograniczeń tylko w sytuacjach, w których istnieje szczególnie istotna potrzeba ochrony jednej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Z tego względu nie można traktować jako niezbędne takich ograniczeń wolności zgromadzeń, które prowadzą do zamrożenia debaty społecznej i wymuszonego milczenia o nieujawnionych zjawiskach (zob. wyr. TK z 18.9.2014 r., K 44/12, OTK-A 2014, Nr 8, poz. 92; wyr. TK z 10.7.2008 r., P 15/08, OTK-A 2008, Nr 6, poz. 105). Jednocześnie z wyroku TK z 10.11.2004 r. (Kp 1/04, OTK-A 2004, Nr 10, poz. 105) wynika, że jeżeli istnieją już regulacje umożliwiające zażegnanie niebezpieczeństwa dla porządku czy bezpieczeństwa publicznego w przypadku zgromadzeń, to nie jest dopuszczalne wprowadzanie kolejnych obostrzeń, bardziej restrykcyjnych.

W świetle powyższych wytycznych TK, analizowana przesłanka wydania decyzji o zakazie zgromadzenia, ujęta w art. 14 pkt 1 ustawy, jest niezgodna z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 57 Konstytucji RP. Spełnia ona co prawda pierwszy wymóg, tj. wprowadzona regulacja prowadzi do osiągnięcia zamierzonych celów, gdyż skoro zgromadzenie się nie odbędzie w związku z zakazaniem jego odbycia, to z zasady nie dojdzie do popełnienia czynów zabronionych, a przez to do naruszenia porządku publicznego czy bezpieczeństwa. W sposób oczywisty niespełniony zostaje jednak drugi z warunków ograniczenia wolności zgromadzeń, a mianowicie cel regulacji da się osiągnąć bez stosowania ograniczeń. Skoro bowiem art. 14 pkt 1 ustawy odwołuje się do przepisów karnych, tzn. że dane zachowania zostały już w nich określone jako podlegające karze. A zatem zindywidualizowany uczestnik zgromadzenia czy jego organizator, dopuszczając się tych czynów, podlegać będzie karze wynikającej z rzeczonych przepisów karnych. Z istoty przepisy te mają zapewniać porządek i bezpieczeństwo publiczne, a zatem w dostatecznym stopniu wykluczają popełnienie czynów zabronionych określonych w ich treści. Jeżeli zaś czyn taki zostanie popełniony w trakcie zgromadzenia czy w związku z nim, wówczas odpowiednie organy państwa odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku (Policja, służby specjalne, straż gminna) dokonają zatrzymania osoby lub osób dopuszczających się tego czynu zabronionego. Jest to odpowiedzialność indywidualna i realna, nie zaś zbiorowa i hipotetyczna.

Gdyby zatem Sąd podzielił argumentację organu potencjalna możliwość naruszenia przepisów karnych przez organizatora czy niektórych uczestników zgromadzenia (czego nie można oczywiście wykluczyć) niosłaby ze sobą konsekwencję wobec wszystkich pozostałych osób pragnących skorzystać ze swojej wolności zgromadzeń w danej sprawie. W tym świetle trudno omawianą przesłankę zakazu zgromadzenia uznać za "konieczną" w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, gdyż oznaczałoby to, iż ustawodawca uchwalonych przez siebie regulacji karnych nie uznaje za zapewniające dostatecznie porządek publiczny i bezpieczeństwo. Wydaje się tymczasem, że chronią one dostatecznie i w sposób zindywidualizowany wskazane wartości konstytucyjne przed ich naruszeniem przez osoby sprzeniewierzające się istocie wolności pokojowego zgromadzania się.

Zdaniem Sądu Okręgowego klucz do ochrony bezpieczeństwa i porządku leży w efektywności (skuteczności) następczych działań służb odpowiedzialnych za zapewnienie tych wartości, nie zaś w prewencyjnym zakazie określonych zgromadzeń opartym na niejasnych przesłankach. Skoro zatem służby te są w stanie zapewnić realizację celu w postaci niedopuszczenia do popełnienia czynów zabronionych, w sposób mniej inwazyjny dla wolności

zgromadzeń niż wydanie decyzji o zakazaniu zgromadzenia, to tym samym analizowana podstawa ustawowa takiego zakazu jest nieproporcjonalna i niekonieczna, a w rezultacie – niekonstytucyjna.

Ponadto dopuszczenie przez ustawodawcę do zakazania zgromadzeń, których cel lub odbycie narusza przepisy karne, stanowi właśnie zabronione przez TK "zamrożenie debaty społecznej" i "wymuszone milczenie o nieujawnionych zjawiskach", nie można bowiem wykluczyć, że ostatecznie – wbrew obawom – uczestnicy zgromadzenia nie popełnią czynów zabronionych.

Jak wynika wszak z informacji Komendanta (...) we W. w okresie od 2014 do 2018 r., na terenie działania Komendy (...) we W. odbyło się osiem zgromadzeń organizowanych przez P. R.. W przypadku siedmiu z nich nie doszło do zakłócania ładu i porządku publicznego, w jednym zaś wypadku w dniu 4 sierpnia 2018 r. w zgromadzeniu organizowanym przez wnioskodawcę na (...), pojawiła się grupa osób o odmiennych poglądach, co doprowadziło do agresywnych zachowań uczestników zgromadzenia wobec tych osób. Z uwagi na powyższe, przedstawiciel organu gminy, wydał decyzję o rozwiązaniu zgromadzenia. Dane te wskazują zatem na brak prawidłowości co do negatywnych zachowań uczestników zgromadzeń organizowanych przez wnioskodawcę.

Jednocześnie uprzednie domniemanie woli organizatora czy uczestników zgromadzenia przez organy władzy publicznej godzi w indywidualną wolność zgromadzeń, stanowi bowiem przedłożenie oceny organu władzy publicznej nad ocenę podmiotu chcącego skorzystać z przysługującej mu wolności. Jeżeli zaś sformułowanie przez organizatora celu zgromadzenia prowadzi do popełnienia przez niego czynu zabronionego (np. cel ten stanowi groźbę bezprawną w rozumieniu art. 191 § 1 KK), to jest to niewątpliwie podstawa do pociągnięcia osoby formułującej ten cel do odpowiedzialności karnej, podobnie jak osób wyrażających tego rodzaju groźby podczas zgromadzenia, nie uzasadnia to jednak jego zakazania, gdyż nie jest to konieczne dla zapewnienia porządku i bezpieczeństwa. Wystarczające będzie bowiem ujęcie (np. przez Policję) osób popełniających czyn zakazany i usunięcie ich z miejsca zgromadzenia. Uczestnictwo w zgromadzeniu nie stanowi wszak kontratypu, a zatem osoba dopuszczająca się naruszenia przepisów karnych podczas zgromadzenia podlega odpowiedzialności karnej na zasadach ogólnych (por. wyr. ETPC z 15.10.2015 r. w sprawie K. i inni przeciwko Litwie, skarga Nr (...), L.). W świetle orzecznictwa ETPC nie znaczy to rzecz jasna, że orzekający w sprawie sąd nie może wziąć pod uwagę okoliczności, czy popełnienie czynu zabronionego stanowiło realizację prawa do zgromadzania się (por. wyr. (...) z 19.1.2016 r. w sprawie G. przeciwko Turcji, skarga Nr (...), L.; wyr. ETPC z 4.12.2014 r. w sprawie N. i Y. przeciwko Rosji, skarga Nr (...), niepubl.; wyr. ETPC z 15.5.2014 r. w sprawie T. przeciwko Rosji, skarga Nr (...) niepubl.; wyr. ETPC z 28.10.2010 r. w sprawie T. przeciwko Ukrainie, skarga Nr (...), L.).

Wreszcie w uzasadnieniu ocenianej decyzji organ wskazuje na obawy dotyczące ewentualnego nadużycia wolności słowa. Jednakże hasła obraźliwe czy szokujące nie muszą być same w sobie traktowane jako naruszenie pokojowego charakteru zgromadzenia. Chodzi o zagrożenie poważne i bezpośrednie, gdy pojawiają się przemoc lub szkody na mieniu. Zakaz zaś odbycia zgromadzenia lub jego rozwiązanie są dopuszczalne tylko wtedy, gdy zagrożenie dla publicznego bezpieczeństwa lub porządku jest bezpośrednio (zob. wyr. TK z 10.11.2004 r., Kp 1/04, OTK-A 2004, Nr 10, poz. 105). Zauważyć zatem należy, że w przypadku zgromadzeń prezentujących hasła wyrażające negatywne emocje wobec określonych grup, np. etnicznych czy religijnych, nie dochodzi jeszcze do przemocy czy powstania szkód fizycznych, a zagrożenie dla publicznego bezpieczeństwa lub porządku nie jest bezpośrednio, lecz potencjalne. Trybunał Konstytucyjny, powołując się na orzecznictwo ETPC, zaznaczył w wyroku z 10.11.2004 r. (Kp 1/04), że wolność zgromadzeń chroni także takie demonstracje, w których drażni się lub obraża osoby przeciwne ideom lub hasłom tam propagowanym. Drażnienie, a nawet obrażanie grup narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych przeprowadzeniem zgromadzenia lub choćby jego celem znajduje się zatem w zakresie ochrony wolności zgromadzeń. Warto wszelako zaznaczyć, że okoliczność ta jest niezależna od tego, czy drażniona lub obrażana grupa stanowi większość czy mniejszość w danej perspektywie.

W tym kontekście zdaniem Sądu Okręgowego ograniczenie prawa zgromadzeń nie może wynikać z tego, że organy władzy publicznej nie akceptują stanowiska osób biorących udział w zgromadzeniu oraz formułowanej przez nich krytyki (por. wyr. ETPC z 12.6.2014 r. w sprawie P. przeciwko Rosji, skarga Nr (...), (...)) Władze państwowe powinny

w każdych okolicznościach wykazywać odpowiedni poziom tolerancji dla pokojowych zgromadzeń niezależnie od tego, że odbywanie się zgromadzeń może się wiązać z pewnymi zaburzeniami porządku publicznego (por. wyr. ETPC z 10.7.2012 r. w sprawie B. i inni przeciwko Rosji, skarga Nr (...), L.; wyr. ETPC z 3.10.2013 r. w sprawie K. przeciwko Rosji, skarga Nr (...), L.; wyr. ETPC z 20.2.2014 r. w sprawie N. i inni przeciwko Rosji, skarga Nr (...), L. i (...) niepubl.; zob. wyr. TK z 18.9.2014 r., K 44/12, OTK-A 2014, Nr 8, poz. 92). Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślał też, że głoszenie haseł obraźliwych i szokujących, wywołujących u innych osób niezadowolenie czy skrepowanie, jest dopuszczalne, jeżeli nie powoduje rzeczywistego zagrożenia dla porządku publicznego. Zaznaczył też, że nie można odmówić swobody ekspresji, bazując na przewidywaniu reakcji innych osób np. na wieloznaczny symbol (por. wyr. ETPC z 24.7.2012 r. w sprawie F. przeciwko W., skarga Nr (...), L.). Co interesujące, ETPC uznał za podlegające ochronie, jako przejaw wolności słowa, prezentowanie poglądów stereotypowych o określonych grupach.

W ocenie Sądu Okręgowego, w kontekście konstytucyjnej wolności organizowania pokojowych zgromadzeń (art. 57 Konstytucji RP) nie jest rolą ani organów administracji publicznej, ani sądów analizowanie, nienaruszających przepisów obowiązującego prawa, haseł, idei i treści, którym służyć ma zgromadzenie – przez pryzmat własnych przekonań moralnych osób działających w imieniu organu administracji, czy też sędziów zasiadających w składzie orzekającym sądu, bądź też przekonań dominującej większości społeczeństwa. Dokonywanie bowiem takich zabiegów, jak dostrzegł NSA, zniweczyłoby konstytucyjną wolność zgromadzeń, ponadto naruszając jednocześnie ustawowe podstawy materialnoprawne zakazu.

W tych okolicznościach i tych argumentów organu wskazanych w decyzji z dnia 6 listopada 2018 r. Sąd orzekający nie podzielił.

Ostatnią przesłanką, która stanowiła podstawę wydania zaskarżonej decyzji był art. 14 pkt 2 ustawy Prawo o zgromadzeniach. Zgodnie z tą normą organ gminy wydaje zakaz zgromadzenia, jeżeli jego odbycie może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach.

Fakt, że dla zastosowania art. 14 pkt 2 ustawy wystarczy już sama potencjalność zaistnienia opisanych w tym przepisie sytuacji, zmniejsza nieco wymagania dowodowe po stronie organu, niemniej nie wprowadza dowolności. Organ gminy także w przypadku tej podstawy musi konkretnie wskazać i opisać okoliczność mającą godzić w wymienione w przepisie dobra (K. M., Prawo o zgromadzeniach..., s. 82). Przesłanka zagrożenia życia ludzkiego, do którego może dojść wskutek odbycia się zgromadzenia, zostanie spełniona, jeżeli można wykazać wysokie prawdopodobieństwo ryzyka, iż podczas zgromadzenia lub w bezpośrednim związku z nim zaistnieją okoliczności mogące doprowadzić do śmierci ludzi uczestniczących w zgromadzeniu lub w inny sposób związanych z jego odbywaniem się.

Nadto co należy podkreślić, prawidłowa wykładnia art. 14 pkt 2 ustawy Prawo o zgromadzeniach powinna uwzględniać, że ocena, czy odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, albo mieniu w znacznych rozmiarach, musi odnosić się do organizatorów i uczestników tego zgromadzenia (por. postanowienie Sadu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 23 lutego 2017 r., I Acz 232/17, LEX nr 22400720).

Dokumenty przełożone przez organ wraz ze sporną decyzją oraz jej uzasadnienie na takie realne zagrożenie jednak nie wskazują.

Co prawda Komendant (...) we W. w piśmie z dnia 5 listopada 2018 r. wskazał, iż „z doświadczeń lat ubiegłych wynika, iż istnieje przypuszczenie wystąpienia prób zakłócenia przebiegu zgromadzenia z przemarszem pn. „Uczczenie 100 Rocznicy Odzyskania Niepodległości” przez osoby sympatyzujące i identyfikujące się ze światopoglądem lewicowym, w tym przedstawiciele (...) m.in. przez słowną agresję i próby zablokowania trasy przemarszu. Taka sytuacja miała miejsce w roku 2017, kiedy grupa osób, działaczy (...), zakłóciła przebieg zgromadzenia z przemarszem blokując jego trasę. W trakcie naruszania prawa jedna z kobiet blokujących przemarsz została uderzona płonąca racą w głowę, w wyniku czego doznała obrażeń ciała w postaci poparzeń skóry ucha i policzka oraz urazu głowy.”

Jednakże orzecznictwo ETPC jak również Trybunału Konstytucyjnego potwierdza, że to na władzach państwowych ciąży obowiązek zapewnienia pokojowego charakteru zgromadzenia i zagwarantowania ochrony jego uczestnikom,

bez względu na stopień kontrowersyjności przedstawianych poglądów. Ustalenia faktyczne dokonane w sprawie przez Sąd Okręgowy, nie pozwalają na ocenę, że uczestnicy zgromadzenia „Uświęcenie 100 rocznicy odzyskania niepodległości przez Polskę” stanowią realne (a nie wyłącznie potencjale) zagrożenie dla życia i zdrowia innych osób albo mienia w znacznych rozmiarach. Okolicznością, która wyklucza możliwość odbycia tego zgromadzenia nie może być też fakt, iż zawiadomienie o zamiarze organizacji zgromadzenia publicznego złożył P. R. kojarzony ze środowiskami skrajnie pravicowymi lub, że zaplanowane zgromadzenie doprowadzi do ewentualnej kontrdemonstracji.

Z uwagi na powyższe, wobec braku w niniejszej sprawie przesłanek wynikających z art. 14 ustawy Prawo o zgromadzeniach decyzja Prezydenta Miasta W. z dnia 6 listopada 2018 r. podlegała uchyleniu.

Zgodnie z art. 16 ust 3 ustawy prawo o zgromadzeniach Sąd okręgowy rozpatruje odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia w postępowaniu nieprocesowym niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 24 godzin od wniesienia odwołania. Ustawodawca zatem przewiduje dla rozpoznania odwołania tryb nieprocesowy co daje Sądowi możliwość zastosowania norm przewidzianych dla tego trybu w Kodeksie Postępowania Cywilnego.

Zgodnie z art. 514. § 1 k.p.c. rozprawa odbywa się w wypadkach wskazanych w ustawie. W innych wypadkach wyznaczenie rozprawy zależy od uznania sądu. Mimo niewyznaczenia rozprawy sąd przed rozstrzygnięciem sprawy może wysłuchać uczestników na posiedzeniu sądowym lub zażądać od nich oświadczeń na piśmie. Jednakże nawet w wypadkach, gdy ustawa wymaga przeprowadzenia rozprawy, sąd może, bez wzywania zainteresowanych do udziału w sprawie, oddalić wnioski na posiedzeniu niejawnym, jeżeli z treści wniosku wynika oczywisty brak uprawnienia wnioskodawcy (§ 2 k.p.c.)

W postępowaniu nieprocesowym, inaczej zatem niż w procesie (art. 148 k.p.c.), regułą jest rozpoznanie sprawy bez rozprawy. Jeżeli ustawa nie przewiduje obowiązkowej rozprawy, a sąd nie postanowi jej wyznaczyć, sprawa podlega rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym

Obowiązek wyznaczenia rozprawy stanowi wyjątek od zasady i zachodzi tylko wtedy, gdy tak wyraźnie stanowi szczególny przepis ustawy (np. art. 555, 598⁴, 608, 669, 608 w zw. z art. 688 i 567 § 3, a także art. 375 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.) (por. orzeczenie SN z dnia 24 maja 1949 r., C 487/49, PiP 1950, z. 1, s. 118 z glosami B. Dobrzańskiego, PiP 1950, z. 1, s. 118 oraz J. Witeckiego, PiP 1950, z. 1, s. 118). W innych wypadkach wyznaczenie rozprawy zależy od uznania sądu. Trzeba więc przyjąć, że wyznaczenie rozprawy powinno nastąpić zawsze wtedy, gdy przyczyni się to do prawidłowego i bardziej wnikliwego rozpoznania sprawy.

Jednocześnie treść art. 16 ustawy Prawo o zgromadzeniach nie przewiduje wymogu oceny zaskarżanej decyzji „po przeprowadzeniu rozprawy”. Zdaniem komentatorów Sąd okręgowy tylko jeśli uzna to za zasadne może przeprowadzić rozprawę w sprawie stosując art. 514 k.p.c. (tak: S. G. w Komentarzu „Prawo o zgromadzeniach” 2017 r.). Takiej konieczności w niniejszej sprawie Sąd się nie dopatrzył. Rolą Sądu przy rozstrzygnięciu odwołania była bowiem ocena prawna wystąpienia przesłanek wynikających z art. 14 ustawy, które umożliwiłyby organowi skuteczne zakazanie odbycia się spornego zgromadzenia. Stanowska stron co do istnienia tych przesłanek (organ – uczestnik) i ich braku (wnioskodawca) wynikały jednoznacznie z treści uzasadnienia decyzji z dnia 6 listopada 2018 r. i dokumentów do niej dołączonych oraz treści odwołania. Nadto w treści odwołania nie zgłoszono żadnych wniosków dowodowych, w tym w szczególności osobowych wniosków dowodowych, dla których rozpoznania wymagana byłaby rozprawa. W tych okolicznościach Sąd miał uprawnienie do merytorycznej oceny decyzji Prezydenta W. z dnia 6 listopada 2018 r. na posiedzeniu niejawnym, czego wynikiem jest przedmiotowe postanowienie.

Zdaniem Sądu poprawności takiego rozumowania nie niweczy treść ustępu 2 art. 16 ustawy „ Sąd okręgowy.....informuje organizatora zgromadzenia i organ gminy o terminie rozprawy za pomocą środków komunikacji elektronicznej.”, który biorąc pod uwagę wymogi rozpoznania odwołania w terminie 24 godz. daje sądowi – w razie podjęcia decyzji o wyznaczeniu rozprawy – możliwość szybkiego zawiadomienia zainteresowanych o jej

terminie drogą elektroniczną i stanowi odstępstwo od norm przewidzianych w art. 131 i następnych k.p.c. regulujących doręczenia, a stosowanych co do zasady w ramach postępowania nieprocesowego na mocy art. 13 § 2 k.p.c.

Z uwagi na powyższe orzeczono jak w punkcie I postanowienia.

Rozstrzygnięcie o kosztach procesu wydano zgodnie z normą wynikającą z art. 520 § 1 k.p.c.

Z)

1. (...)

2. (...)

3. (...)

(...)