



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 18-05-2020 r.

Adam Bodnar

VII.613.13.2020.MM

Pan
Rafał Trzaskowski
Prezydent m.st. Warszawy

ePUAP

Wielce Szanowny Panie Prezydencie,

1. Ramy prawne

Rzecznik Praw Obywatelskich z uwagą śledzi działania władz publicznych dotyczące realizowania przez obywateli konstytucyjnej wolności zgromadzeń publicznych, stanowiącej jeden z fundamentów funkcjonowania demokratycznego państwa i społeczeństwa obywatelskiego. Rzecznik nie kwestionuje tego, że wolność ta nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ustawowym ograniczeniom. Obecna sytuacja zagrożenia epidemicznego niewątpliwie uzasadnia wprowadzenie restrykcji co do sposobu organizacji zgromadzeń publicznych. Ograniczenia te powinny jednak spełniać wymogi określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a więc być przede wszystkim proporcjonalne i nie naruszać istoty wolności zgromadzeń publicznych.

Całkowity zakaz organizacji zgromadzeń publicznych został wprowadzony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w *sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii* (Dz. U. poz. 566 ze zm.). Zakaz ten został podtrzymany także w ostatnim rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w *sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii* (Dz. U. poz. 792 ze zm., dalej jako:

rozporządzenie RM). Przepis § 14 ust. 1 pkt 1 tego rozporządzenia utrzymuje dotychczasowy zakaz organizowania zgromadzeń w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. *Prawo o zgromadzeniach* (Dz. U. z 2019 r. poz. 631, dalej jako: *Prawo o zgromadzeniach*) aż do odwołania. W wystąpieniu skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹ Rzecznik wskazał, iż - w związku ze stopniowym znoszeniem części dotychczasowych zakazów - zasadne byłoby dokonanie zmian dotyczących możliwości organizowania zgromadzeń publicznych, na podobieństwo luzowania rygorów prawnych w innych obszarach życia społecznego.

2. Zgromadzenie publiczne w Warszawie w dniu 16 maja 2020 r.

Do Rzecznika zwrócił się obywatel, który w ostatnim czasie próbował dokonać zgłoszenia zgromadzenia publicznego w Warszawie w oparciu o przepisy *Prawa o zgromadzeniach*. Organ gminy nie zamieścił w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o miejscu i terminie organizowanego zgromadzenia. Nie wydał również decyzji o zakazie zgromadzenia. Zamiast tego organ powiadomił wnioskodawcę, że zgłoszone przez niego zgromadzenie publiczne nie może zostać zarejestrowane z uwagi na obowiązujący zakaz organizowania zgromadzeń w rozumieniu *Prawa o zgromadzeniach*. Skarżący wniósł odwołanie do sądu w tej sprawie.

Sąd Apelacyjny w postanowieniu z dnia 15 maja 2020 r. (VI ACz 339/20), przy udziale Rzecznika Praw Obywatelskich, zmienił postanowienie Sądu Okręgowego i odrzucił odwołanie wnioskodawcy od zawiadomienia o tym, że zgromadzenie nie może zostać zarejestrowane. Sąd uznał, że pismo to nie zawierało władczego rozstrzygnięcia zakazującego zgromadzenia a tym samym nie mogło zostać uznane za decyzję administracyjną o zakazie zgromadzenia. Sąd podzielił stanowisko Rzecznika, że doszło do naruszenia przez organ podjęcia określonych działań o charakterze porządkowo-administracyjnym wskazanych w *Prawie o zgromadzeniach*. Wydanie decyzji administracyjnej przez organ gminy umożliwiłoby sądowi ocenę tego, czy organizacja

¹ Zob. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-ograniczenia-stopniowo-znoszone-zakaz-zgromadzen-zostaje>.

konkretnego zgromadzenia faktycznie może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, a więc czy zostały spełnione przesłanki zakazu zgromadzenia, o których mowa w art. 14 Prawa o zgromadzeniach.

3. Rekomendacje Rzecznika Praw Obywatelskich

Sprawa ta pokazuje, że w istocie działania organu polegające na uchyleniu się od wydawania decyzji o zakazie zgromadzenia prowadzą do faktycznego ograniczenia prawa do sądowego dochodzenia praw wnioskodawców. W ocenie Rzecznika w takich sprawach, po otrzymaniu zawiadomienia Wnioskodawcy, organ gminy powinien zastosować procedurę uregulowaną w Prawie o zgromadzeniach, tj. udostępnić niezwłocznie na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej informację o miejscu i terminie organizowanego zgromadzenia zgodnie z art. 7 ust. 3 tej ustawy i ewentualnie, w przypadkach uzasadnionych, wydać decyzję administracyjną o zakazie zgromadzenia na podstawie art. 14 ustawy.

Należy podkreślić, że sąd podzielił również stanowisko Rzecznika, że całkowity zakaz zgromadzeń publicznych budzi wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnego prawa obywateli do zgromadzeń wynikającego z art. 57 Konstytucji RP, w szczególności w kontekście konstytucyjnie dopuszczalnych ograniczeń praw podmiotowych i zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 57 Konstytucji RP.

Zgodnie z treścią § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia RM aż do odwołania zakazuje się organizowania zgromadzeń publicznych w rozumieniu art. 3 Prawa o zgromadzeniach. Z treści tego przepisu nie wynika jednak wyłączenie stosowania przepisów Prawa o zgromadzeniach, a jedynie przesłanka do możliwości wydania zakazu organizowania zgromadzeń publicznych w rozumieniu tej ustawy. Za nieuprawniony należy więc uznać wniosek, że właściwe organy gminy nie są zobowiązane do podejmowania działań określonych w Prawie o zgromadzeniach. Wydawanie przez organ nieprzewidzianego w ustawie zawiadomienia o odmowie rejestracji zgromadzenia, zamiast decyzji administracyjnej o zakazie zgromadzenia, stwarza po stronie obywatela poczucie

niepewności prawnej i może w istotny sposób utrudniać dochodzenie na drodze sądowej naruszonych wolności i praw. Ponadto, w takiej sytuacji, wnioskodawca nie ma możliwości zakwestionowania zaistnienia merytorycznych przesłanek do wydania zakazu zgromadzenia. Budzi to poważne wątpliwości z punktu widzenia przestrzegania zakazu określonego w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

Mając na uwadze powyższe, działając w oparciu o art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2020 r., poz. 627), zwracam się do Pana Prezydenta z uprzejmą prośbą o zmianę praktyki postępowania z wpływającymi do Urzędu m.st. Warszawy zawiadomieniami o planowanych zgromadzeniach publicznych i stosowanie przepisów Prawa o zgromadzeniach. Proszę uprzejmie o powiadomienie mnie o podjętych w tym celu działaniach.

Z wyrazami szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/