



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 28-05-2020 r.

Adam Bodnar

VII.613.91.2020.MAW

**Pan
Rafał Trzaskowski
Prezydent m.st. Warszawy**

ePUAP

Szanowny Panie Prezydencie,

zwracam się do Pana Prezydenta po raz kolejny, wskazując na konieczność zapewnienia realizacji konstytucyjnie zagwarantowanej obywatelom wolności organizacji pokojowych zgromadzeń publicznych. Stała praktyka Urzędu Miasta Warszawy, polegająca na odmowie rejestracji zawiadomień o organizacji zgromadzeń publicznych oraz niewydawaniu decyzji administracyjnych zakazujących zgromadzenia, zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2019 r. poz. 631, dalej jako: Prawo o zgromadzeniach), skutecznie uniemożliwia obywatelom kontrolę sądową w tym zakresie, co jest rażąco sprzeczne z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Kontrola ta jest niezbędna do realizacji prawa obywateli do pokojowych zgromadzeń publicznych, gwarantowanego art. 57 Konstytucji RP, w związku z niekonstytucyjnością wprowadzonego rozporządzeniami Rady Ministrów całkowitego zakazu organizacji i odbywania zgromadzeń publicznych. Tym samym od działań podejmowanych przez kierowany przez Pana Prezydenta urząd zależy ochrona prawa obywateli, będącego fundamentem demokracji, państwa prawa i społeczeństwa obywatelskiego.

Wskazana praktyka Urzędu Miasta budzi głębokie zaniepokojenie Rzecznika Praw Obywatelskich, w szczególności w związku z obowiązującym całkowitym zakazem zgromadzeń publicznych, wynikającym z § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzeń Rady Ministrów

z dnia 31 marca 2020 r., z dnia 10 kwietnia 2020 r., z dnia 19 kwietnia 2020 r., z dnia 2 maja 2020 r. oraz § 13 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r.

Z art. 57 Konstytucji RP wynika, że każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa. Dopuszczalne warunki ograniczenia wolności zgromadzeń wynikają z ogólnej klauzuli zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenie może zostać więc ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy jest konieczne w demokratycznym państwie m. in. dla ochrony zdrowia. Ograniczenie to nie może jednak naruszać istoty wolności. Z punktu widzenia zakazów zgromadzeń wprowadzanych kolejnymi rozporządzeniami istotne jest także to, że w stanie klęski żywiołowej wolność zgromadzeń również podlega ograniczeniom na warunkach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (art. 233 ust. 3 Konstytucji RP). Jedynie w stanie wojennym i wyjątkowym wolność zgromadzeń może podlegać dalej idącym ograniczeniom (art. 233 ust. 1 i art. 228 ust. 3 Konstytucji RP) określonym w ustawie, włącznie z naruszeniem istoty tej wolności (por. M. Florczak-Wątor, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, WKP 2019).

Oceniając z tej perspektywy konstytucyjnej bezwzględny zakaz organizowania zgromadzeń określonych w art. 3 Prawa o zgromadzeniach, wprowadzany kolejnymi rozporządzeniami, należy postawić mu szereg zarzutów. Przede wszystkim niedopuszczalne jest nadanie regulacji ustawowej dotyczącej przekazania do rozporządzenia materii wolności zgromadzeń charakteru blankietowego i odesłanie w całości tej materii do uregulowania w rozporządzeniu, a taki właśnie charakter ma art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Rada Ministrów została więc upoważniona (art. 46a i art. 46b pkt 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi) do wprowadzenia zakazu organizowania innych zgromadzeń ludności, chociaż w przypadku wolności zgromadzeń wymóg wyłączności ustawy musi być stosowany ze szczególnym rygoryzmem. Zakaz został jednak wprowadzony rozporządzeniami, a nie ustawą, chociaż art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymaga ograniczenia konstytucyjnej wolności „tylko w ustawie”.

Nie powinno też ulegać wątpliwości, że wprowadzenie zakazu organizowania zgromadzeń, o których mowa w art. 3 Prawa o zgromadzeniach nastąpiło z naruszeniem zasady proporcjonalności. Z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie. Przesłanka konieczności ograniczenia jest zaś merytorycznie tożsama z zasadą proporcjonalności. O tym, że wprowadzenie takiego zakazu nie było konieczne przesądził sam autor kolejnych rozporządzeń umożliwiając w stanie epidemii odbywanie nieograniczonych co do liczby uczestników spotkań i zebrań związanych z wykonywaniem czynności zawodowych lub zadań służbowych, lub działalności gospodarczej. Z punktu widzenia zagrożenia epidemicznego nie było, jak z tego wynika, konieczne – zdaniem organu wydającego rozporządzenia – zakazanie takich zgromadzeń czy choćby ich ograniczenie.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. (sygn. akt K 34/99) zgromadzenie, o którym mowa w art. 57 Konstytucji RP „stanowi szczególny sposób wyrażania poglądów, przekazywania informacji i oddziaływania na postawy innych osób. Jest niezwykle ważnym środkiem komunikacji międzyludzkiej zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej oraz formą uczestniczenia w debacie publicznej, a w konsekwencji – również w sprawowaniu władzy w demokratycznym społeczeństwie. Celem wolności zgromadzeń jest nie tylko zapewnienie autonomii i samorealizacji jednostki, ale ochrona również procesów komunikacji społecznej niezbędnych dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. U jej podstaw znajduje się zatem nie tylko interes poszczególnych jednostek, ale również interes ogólnospołeczny”. Poprzez korzystanie wolności zgromadzeń gwarantowany jest „w ten sposób podstawowy dla demokracji mechanizm konfrontacji różnych, kontrowersyjnych stanowisk, poglądów i idei, które często nie znajdują rozumienia u większości społeczeństwa. Zgromadzenia stanowią istotne uzupełnienie mechanizmu przedstawicielskiego, zapobiegając w państwie demokratycznym powstawaniu takich napięć w społeczeństwie, wynikających z przerwania komunikacji społecznej, które mogłyby zagrażać demokracji” (wyrok Trybunał Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r., sygn. akt K 21/05). Ponadto wolność zgromadzeń umożliwia jednostkom wpływanie na procesy decyzyjne, niezależnie od istniejących mechanizmów przedstawicielskich (wyrok Trybunał Konstytucyjnego z dnia 18

września 2014 r., sygn. akt K 44/12). W świetle tego ostatniego powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego wolność zgromadzeń „umożliwia dokonywanie publicznej analizy źródeł, przyczyn oraz istoty niezadowolenia społecznego. Stwarza okazję do wyrażenia krytyki lub negacji obowiązującego porządku prawnego lub społecznego. Odgrywa więc rolę mechanizmu wczesnego ostrzegania. Dzięki temu organy przedstawicielskie mogą poznać źródła napięć wywołujących sprzeciw członków społeczeństwa w odniesieniu do konkretnych rozstrzygnięć w przestrzeni publicznej.”

Działania Urzędu Miasta Warszawy tym samym godzą nie tylko w prawa jednostki, ale także w ogół społeczeństwa obywatelskiego, skutecznie blokując debatę publiczną w tak newralgicznym momencie przed wyborami Prezydenta RP.

Całkowity zakaz organizowania zgromadzeń publicznych wprowadzony przepisami kolejnych rozporządzeń narusza tak opisaną istotę wolności zgromadzeń. Powoduje, że Rzeczpospolita Polska nie tylko przestaje spełniać warunki wymagane dla państwa prawa, lecz przestaje także spełniać warunki wymagane dla państwa demokratycznego (art. 2 Konstytucji RP), skoro zakazane jest w ogóle korzystanie z podstawowego mechanizmu demokracji jakim jest wolność zgromadzeń. Państwo nie preferuje już zebrań i spotkań pełniących funkcję partycypacyjną w społeczeństwie otwartym i demokratycznym, lecz swoją preferencją obdarza wyłącznie (o czym świadczy treść kolejnych rozporządzeń) zebrania i spotkania organizowane w związku z wykonywaniem zadań służbowych, wykonywaniem czynności zawodowych czy też z działalnością gospodarczą. Organizacji tych ostatnich zebrań i spotkań, nawet z udziałem dużych grup osób, nie przeszkadza wcale zaś według państwa, ogłoszony stan epidemii.

W tym przypadku, ogłaszając stan epidemii, nie sięgnięto równocześnie po określone w Konstytucji RP środki nadzwyczajne. W związku z tym nie było dopuszczalne, nie tylko rozporządzeniem, ale też ustawą naruszenie istoty konstytucyjnej wolności zgromadzeń. Tym bardziej nie powinno następować poprzez działanie urzędu. Dlatego też wprowadzany kolejnymi rozporządzeniami zakaz organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 Prawa o zgromadzeniach narusza art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP także przez to, że obejmuje on istotę tej konstytucyjnej wolności.

Jak pokazuje praktyka funkcjonowania tych rozwiązań, brak wydawania decyzji zakazujących organizacji zgromadzeń nie skutkuje zaprzestaniem manifestacji obywateli. Zgromadzenia te odbywają się pomimo informacji przekazanych zawiadamiającym, a w związku z ich 'nielegalnością' następuje eskalacja konfliktu. Działania organu gminy prowadzą zatem jedynie do radykalizacji nastrojów społecznych i utraty zaufania obywateli do organów władzy. Jednocześnie niezarejestrowane zgromadzenia są poddawane ścisłej kontroli Policji, która wykorzystują coraz bardziej dotkliwe środki przymusu bezpośredniego podejmuje uciążliwe działania wobec obywateli. Praktyka taka, zmierzająca do pacyfikacji osób wyrażających sprzeciw wobec działań władzy, jest typową dla krajów niedemokratycznych, takich jak m.in. Turcja, Chińska Republika Ludowa (w szczególności wydarzenia w Hongkongu), czy Egipt.

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 ponownie 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/