



Warszawa, 01-06-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.7203.60.2026.ŁK

Pan Rafał Trzaskowski
Prezydent m.st. Warszawy
via ePUAP

Szanowny Panie Prezydencie,

w związku ze skargami, jaki wpłynęły do mojego Biura, podjąłem badanie sprawy dotyczącej organizacji 9 maja 2026 r. na terenie Muzeum Pałacu Jana III w Wilanowie imprezy masowej pn. „Circoloco”. Elementem podjętych przeze mnie działań było zapoznanie się z aktami prowadzonego przez Pana Prezydenta postępowania w przedmiocie wydania zezwolenia na organizację wspomnianej imprezy.

Ocena emisji hałasu powodowanego przez planowaną imprezę masową i wpływu tej emisji na szeroko rozumiane środowisko nie jest elementem ustawowej procedury zmierzającej do wydania zezwolenia na organizację takiej imprezy, co od dekady jest przedmiotem krytyki Rzecznika Praw Obywatelskich¹. Choćby jej negatywny wpływ na środowisko wydawał się oczywisty, organ prowadzący postępowanie w sprawie wydania zezwolenia może go odmówić jedynie w ściśle określonych a wymienionych w art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 616) przypadkach, tj. gdy organizator nie przedłożył wymaganych ustawą opinii lub nie spełnił wymogów określonych w art. 6 i art. 13 ust. 2 ustawy.

¹ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-imprezy-halas-uregulowanie-resort-wlasciwy-premier-decyzja-mkis>.

W związku z przywołanymi wyżej regulacjami ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, przewidywane negatywne oddziaływanie na środowisko nie stało na przeszkodzie wydaniu zezwolenia na organizację spornej imprezy. Tym niemniej, analiza akt postępowania administracyjnego, w ramach którego doszło do wydania zezwolenia na jej przeprowadzenie, prowadzi do jednoznacznego wniosku, że nastąpiło to z wyraźnym naruszeniem procedury administracyjnej.

Postępowanie w omawianej sprawie zostało wszczęte na skutek wniosku złożonego przez organizatora, datowanego na 9 kwietnia 2026 r. i następnie zmodyfikowanego pod względem planowanej liczby uczestników (pismo doręczone organowi 24 kwietnia 2026 r. – k. 46 akt sprawy). W wyniku rozpoznania tego wniosku, doszło do odmowy wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy (decyzja nr CB/5310/M/55/2026 z 28 kwietnia 2026 r.). Motywem tego rozstrzygnięcia było, zgodnie z jego uzasadnieniem, przedłożenie wadliwej opinii Komendanta Rejonowego Policji Warszawa II; nieprzedłożenie opinii Dyrektora Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego oraz negatywna opinia Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej.

Pismem datowanym na 30 kwietnia 2026 r., organizator wniósł o zmianę wydanej decyzji (i zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej), przedkładając pozytywne opinie właściwych organów. W rezultacie, decyzją nr CB/5310/M60/2026 z 4 maja 2026 r., organ „na podstawie art. 154 ustawy [...] Kodeks postępowania administracyjnego”, uchylił swoją wcześniejszą (odmowną) decyzję i zezwolił na przeprowadzenie wnioskowanej imprezy masowej. Rozstrzygnięcie to nie powinno było jednak zapaść.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że budzi zasadniczą wątpliwość to, czy pierwsza odmowna decyzja z 28 kwietnia 2026 r. uzyskała przymiot ostateczności, co jest podstawowym warunkiem dopuszczalności jej uchylenia lub zmiany w trybie art. 154 Kodeksu postępowania administracyjnego. Wprawdzie we wniosku z 30 kwietnia 2026 r. o zmianę tej decyzji, organizator zawarł stwierdzenie, że cyt. „Ponadto oświadczam, że zrzekamy się prawa [...] odwołania od decyzji.”, jednakże nie sprecyzował, czy oświadczenie to dotyczyło pierwotnie wydanej decyzji odmownej, czy też decyzji, jaka miała zostać wydana w wyniku rozpatrzenia przedmiotowego wniosku (za tym drugim przemawia planowany termin imprezy, wyznaczony na 9 maja 2026 r., a zatem niewątpliwie przed upływem terminu do wniesienia odwołania od nowej

decyzji, jaka miała zostać w intencji organizatora wydana²), a organ wyjaśnienia tej kwestii się nie podjął. Tym samym, brak było dostatecznych podstaw do stwierdzenia, że decyzja z 28 kwietnia 2026 r. uzyskała walor ostateczności na zasadzie art. 127a § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego i – w konsekwencji – samo podjęcie weryfikacji wspomnianej decyzji w trybie art. 154 Kodeksu ocenić należy negatywnie.

Obok samego wszczęcia postępowania w sprawie uchylecia lub zmiany decyzji odmawiającej wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy, zasadnicze zastrzeżenia należy także wyrazić odnośnie do samego rozstrzygnięcia, jakie zostało wydane. W świetle brzmienia art. 154 Kodeksu nie powinno budzić wątpliwości, że przedmiotem postępowania prowadzonego w tym trybie jest ocena zasadności uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznej z perspektywy słusznego interesu strony i interesu społecznego. Wzruszenie decyzji w tym trybie uwarunkowane jest koniecznością prowadzenia przez organ postępowania w ramach tego samego stanu faktycznego i prawnego³.

Uwzględniając ramy postępowania prowadzonego w oparciu o art. 154 Kodeksu postępowania administracyjnego, należy przyjąć, że wydanie decyzji z 4 maja 2026 r. nastąpiło z wykroczeniem poza ich granice. Nade wszystko organ – zamiast, jak tego wymaga art. 154 Kodeksu, dokonać oceny możliwości uchylecia lub zmiany decyzji z perspektywy słusznego interesu strony i interesu społecznego (uzasadnienie decyzji o nich milczy) – przeprowadził *de facto* ponowne rozpoznanie wniosku o wydanie zezwolenia w oparciu o materiał dowodowy przedłożony przez organizatora wraz z wnioskiem o zmianę pierwotnej, negatywnej decyzji. Nie był do tego uprawniony,

² Aktualne, obowiązujące od 12 maja 2023 r., brzmienie art. 127a § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego dopuszcza możliwość złożenia takiego oświadczenia już we wniosku o wszczęcie postępowania; zob. też P. M. Przybysz [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Gdańsk 2026, art. 127(a).

³ Por. liczne orzecznictwo sądów administracyjnych zapadłe na gruncie art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego; przykładowo wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 marca 2017 r., sygn. I OSK 1574/15 i powołane w jego uzasadnieniu orzeczenia.

skoro postępowanie to nie może prowadzić do ponownego merytorycznego rozpatrywania sprawy⁴.

Nie może też ulegać wątpliwości, że zastosowanie art. 154 Kodeksu nie może zmierzać do wydania decyzji naruszającej prawo. Tymczasem zezwolenie na przeprowadzenie wnioskowanej imprezy masowej, jakie zostało ostatecznie wydane, wątpliwości pod względem zgodności z prawem budzi. Do wydania zezwolenia doszło bowiem w sytuacji, w której organizator uchybił przewidzianym w ustawie terminom na przedłożenie wymaganych opinii. Stosownie do art. 26 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, opinie, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 tej ustawy „organizator dołącza do wniosku, o którym mowa w art. 25 ust. 1 pkt 1, niezwłocznie, jednak nie później niż na 14 dni przed terminem rozpoczęcia imprezy masowej”. Przyjmując, że wskazany termin – analogicznie do terminu określonego w art. 25 ust. 1 ustawy⁵ – ma charakter terminu zawitego, jego niedochowanie skutkować powinno co do zasady (w razie nieprzywrócenia terminu) uznaniem dokonanej czynności za bezskuteczną. Taki pogląd organ zdaje się zresztą prezentować na wcześniejszym etapie postępowania, skoro w skierowanym do organizatora piśmie z 16 kwietnia 2026 r., nr CB-WV-D1.5310.46.2026.MSZ, wezwał do złożenia oryginałów opinii cyt. „w nieprzekraczalnym terminie do 27 kwietnia 2026 r.”. W konsekwencji, udzielenie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy w oparciu o opinie przedłożone przez organizatora 30 kwietnia 2026 r. jest nader wątpliwe wobec treści art. 29 ust. 4 pkt 1 w zw. z art. 25 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 26 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

Przedstawiony wyżej sposób przeprowadzenia postępowania w przedmiocie udzielenia zezwolenia na przeprowadzenie wskazanej na wstępie imprezy masowej na etapie rozpatrywania wniosku organizatora o zmianę decyzji odmownej, skutkowało w mojej ocenie naruszeniem wolności i praw osób narażonych na uciążliwości spowodowane tą imprezą, jak również mógł być przyczyną potencjalnych szkód dla środowiska. O ile bowiem rozstrzygając w „zwykłym” trybie o zezwoleniu na przeprowadzenie imprezy masowej, organ pozostaje związany ustawowym katalogiem

⁴ Tak, na gruncie art. 155 Kodeksu, Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w wyroku z 24 października 2000 r., sygn. III SA 2468/99.

⁵ Por. C. Kąkol [w:] *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2020, art. 25.

przyczyn odmowy zezwolenia i nie był – jak wskazałem na wstępie – zobligowany do oceny wpływu przeprowadzenia imprezy na wspomniane wartości, o tyle rozważając uchylenie lub zmianę pierwotnej, negatywnej dla organizatora decyzji, zobligowany był – po myśli art. 154 Kodeksu postępowania administracyjnego – do skonfrontowania interesu organizatora z interesem społecznym. Tego, mimo obecnych w przestrzeni publicznej (także ze strony organów ochrony środowiska⁶) zastrzeżeń odnośnie do skutków przeprowadzenia spornej imprezy masowej, zaniechał.

Powyższe uwagi przedkładam Panu Prezydentowi w trybie art. 14 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.). Wyrażam nadzieję, że w toku przyszłych postępowań prowadzonych w przedmiocie wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej zostaną one uwzględnione, a przepisy procedury administracyjnej będą w toku rozpatrywania tych spraw ściśle przestrzegane.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

⁶ <https://www.gov.pl/web/rdos-warszawa/koncerty-muzyczne-w-sasiedztwie-terenow-cennych-przyrodniczo>.