



RPW/46908/2020 P
Data: 2020-06-18

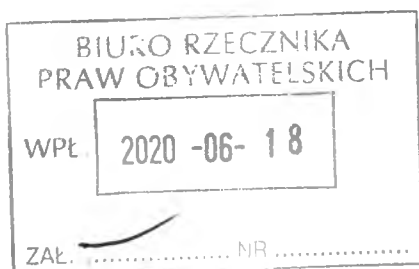


PREZYDENT MIASTA STOŁECZNEGO WARSZAWY

pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa
tel. 22 443 10 01, faks 22 443 10 02
sekretariatprezydenta@um.warszawa.pl, www.um.warszawa.pl

Warszawa, dnia 16 czerwca 2020 r.

Znak sprawy: ZK.WV.5310.2.271.2020.JMI



Pan

prof. Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

al. Solidarności 77

00-090 Warszawa

Grzegorz Denis Rzecznik

W uznaniu Pana służby i z nadzieją na dalszą współpracę, w obszarze wolności konstytucyjnych i praw obywatelskich oraz wynikających z tego praw do organizacji pokojowych zgromadzeń, chciałbym na ręce Pana Rzecznika złożyć serdeczne podziękowania za dotychczasowe wsparcie ze strony Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, merytoryczne uwagi i życzliwość w kontaktach z Urzędem m.st. Warszawy. To zaszczyt mieć po Państwa stronie rzeczowy i profesjonalnie przygotowany zespół ludzi, którzy swoją wiedzą i pasją potrafią wspomóc nas w tej jakże trudnej materii wolności obywatelskich, szczególnie w kontekście tak bardzo spolaryzowanego obecnie społeczeństwa i występujących coraz częściej fundamentalnych różnic światopoglądowych.

Pragnę podkreślić, że w sprawach związanych z organizacją zgromadzeń zawsze podejmujemy nasze działania w zgodzie z literą prawa i z zachowaniem zasady proporcjonalności, mając na względzie poszanowanie praw obywatelskich. Korzystamy przy tym z naszej bogatej wiedzy i doświadczenia. Dotyczy to w szczególności przypadków zakazów zwołania zgromadzeń bardzo rzadko wydawanych przez Prezydenta m.st. Warszawy. Każda nasza decyzja o zakazie zgromadzenia (albo o jego rozwiązaniu), jest zawsze poparta bardzo wnikliwą analizą. Jestem przekonany, że z ustawowego uprawnienia do zakazu zgromadzenia korzystamy w bardzo ograniczonym zakresie.

Odnosząc się do kwestii poruszonej przez Pana Rzecznika w pismach, pragnę odnieść się do stanu prawnego i faktycznego dotyczącego zgromadzeń obowiązującego w dacie zdarzeń omawianych w kierowanych do mnie wystąpieniach.

Na mocy przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, a także kolejnych aktów tej rangi wydawanych w jego miejsce (ostatnie z 29 maja 2020 r. opublikowane w Dz. U. pod poz. 964,966, 991 i 1006), wprowadzono początkowo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do odwołania m.in. zakaz organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2019 r. poz. 631). Po zmianie rozporządzenia od dnia 30 maja br. dopuszcza się możliwość organizacji zgromadzeń z liczbą uczestników do 150 osób.

Rozporządzenia te wydano na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 46a i 46b ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r., poz. 1239, z późn. zm.) i jego zakres mieści się w ramach zakreślonych art. 46 ww. ustawy, którego ust. 4 pkt 4 wprost stanowi o możliwości ustanowienia zakazu organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności. Określony początkowo, w § 13 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia, zakaz dotyczył organizacji zgromadzeń w rozumieniu Prawa o zgromadzeniach, zatem odnosił się do zgromadzeń zwoływanych w tzw. trybie zwykłym, w postępowaniu uproszczonym, zgromadzeń cyklicznych czy zgromadzeń zwoływanych spontanicznie.

Dodać należy, że wobec zgromadzeń zwoływanych w trybie uproszczonym lub organizowanych spontanicznie ustawodawca w ogóle nie przewidział możliwości wydania decyzji zakazującej zwołania zgromadzeń. Nie budzi jednak wątpliwości, że zgromadzenia takie w świetle przepisów kolejnych rozporządzeń w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii odbywać się nie mogły. Niedopuszczalność tych zgromadzeń nie wynikała więc z ustawy – Prawo o zgromadzeniach, tylko wprost z rozporządzenia w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

W tym stanie prawnym Prezydent m.st Warszawy przez cały czas otrzymywał zawiadomienia organizatorów o zamiarze zorganizowania zgromadzeń. Wnioski te nie mogły być jednak – zdaniem organu – „procedowane” w trybie przewidzianym ustawą - Prawo o zgromadzeniach, a w szczególności nie mogły być wydawane decyzje o zakazie zgromadzenia, o których mowa w art. 14 pkt 2 ustawy. Zgodnie z tym założeniem Sąd Okręgowy postanowieniem sygn. akt IV Ns 47/20 z dnia 2 maja br. stwierdził, że „.....generalny zakaz zgromadzeń wprowadzony ww. rozporządzeniem Rady Ministrów wyłączał możliwość (i konieczność) wydania przez organ gminy decyzji na podstawie art. 14 Prawa o zgromadzeniach, bowiem tego rodzaju decyzja ma charakter indywidualny w tym rozumieniu, że rozstrzyga o niedopuszczalności zorganizowania konkretnie oznaczonego zgromadzenia (i to tylko zgłoszonego w tzw. trybie zwykłym), podczas gdy przepisy rozporządzenia odnosiły się do wszystkich zgromadzeń, które mogłyby być zgłoszone i zorganizowane na podstawie ustawy o zgromadzeniach”. Z tych względów także, w przypadku wniesienia zawiadomienia o organizacji zgromadzenia, nie było podstaw do jego rejestracji przewidzianej w art. 9 ust. 2 ustawy.

Taki tryb działania Prezydenta m.st Warszawy przyjęto od początku wprowadzenia przepisów, które w tej materii są rzeczywiście mało precyzyjne i bardzo drastyczne. Organ poprzestawał na poinformowaniu zainteresowanych o istniejącym stanie prawnym, tj. o obowiązywaniu zakazu organizowania zgromadzeń w rozumieniu Prawa o zgromadzeniach, wprowadzanych ww. rozporządzeniami Rady Ministrów. Była to w naszej ocenie najbardziej prawidłowa forma, bowiem organizatorzy składający zawiadomienia o planowanych zgromadzeniach (niezależnie od trybu ich zgłoszenia) otrzymywali pełną informację o wprowadzonych ograniczeniach.

Także w świetle postanowienia Sądu Okręgowego sygn. akt XXV Ns 48/20 z dnia 22 maja br. „...nie można uznać, że pismo Prezydenta m.st. Warszawy z 20 maja 2020r. informujące *de facto* o braku rejestracji zgłoszenia z uwagi na wynikający z § 13 ust.1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020r. bezterminowy zakaz organizowania zgromadzeń w rozumieniu ustawy Prawo o zgromadzeniach, stanowiło zakończenie postępowania w sposób przewidziany przez tę ustawę, w szczególności, że zawierało władcze rozstrzygnięcie zakazujące zgromadzenia”.

Należy nadmienić, iż warszawskie sądy powszechne już kilkakrotnie oceniały kwestię działania Prezydenta m.st. Warszawy w świetle obowiązujących przepisów dotyczących wprowadzonego do odwołania zakazu organizowania zgromadzeń. Postanowienia wydane przez sądy niejednokrotnie potwierdzały prawidłowość postępowania organu.

W postanowieniu sygn. akt XXV Na 45/20 z dnia 14 maja br. Sąd Okręgowy w Warszawie jednoznacznie uznał, że: „...w związku ze stanem epidemii wywołanej zakażeniem Sars – Cov-2 na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do odwołania zakazuje się organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 24.07.2015 r. (Pr. o zgromadzeniach). Zakaz ten, w myśl cytowanego aktu prawnego (*rozporządzenia Rady Ministrów*) obowiązuje do odwołania. Prowadzi to do wniosku, że Urząd m.st. Warszawy – jako właściwy w tej sprawie organ gminy nie ma obowiązku stosowania w obecnych szczególnych okolicznościach, trybu standardowo przyjętego przy postępowaniach dotyczących zgromadzeń, regulowanych materią ww. ustawy. Próba bowiem zorganizowania zgromadzenia pozostaje aktualnie poza realnymi i prawnymi możliwościami”.

Biorąc powyższe pod uwagę pragnę zauważyć, że w ówczesnie obowiązującym stanie prawnym postępowanie organu gminy w odniesieniu do zgłaszanych zamiarów zgromadzeń musiało uwzględniać nie tylko przepisy ustawy - Prawo o zgromadzeniach, ale też regulację zawartą w ww. rozporządzeniu Rady Ministrów i wyroki sądów powszechnych. Organy administracji publicznej (organy władzy publicznej) działają bowiem na podstawie i w granicach prawa, co wynika wprost z art. 7 Konstytucji RP. Prezydent m.st. Warszawy jako organ administracji publicznej, mimo iż ma szereg wątpliwości, nie jest władny oceniać, czy obowiązujące przepisy całkowicie zakazujące zgromadzeń publicznych w sposób należyty realizują prawo obywateli do zgromadzeń wynikające z art. 57 Konstytucji RP w trakcie stanu epidemii. Istotną kwestią jest również to, że samorządy nie miały możliwości prawnych ani też technicznych do badania czy organizowanie zgromadzeń może znacząco wpłynąć na poziom zagrożenia zakażeniem. Niewątpliwie takie kompetencje posiadała strona rządowa, która była i jest odpowiedzialna za walkę z epidemią.

Dopiero rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja br. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, nakłada na organ gminy obowiązek informowania o planowanych zgromadzeniach Wojewódzki Inspektorat Sanitarny, który z kolei może wydać swoją opinię w zakresie zagrożeń dla uczestników zgromadzenia i innych osób, w związku z sytuacją epidemiczną w tej gminie.

W świetle niespójnej regulacji prawnej Prezydent m.st. Warszawy stał przed dylematem odpowiedniego stosowania tych przepisów. Abstrahując od kwestii hierarchii w systemie źródeł prawa trzeba jednak zauważyć, że ustawa - Prawo o zgromadzeniach nie odnosi się do sytuacji, kiedy organizowanie zgromadzeń jest zakazane. Ustawa ta wychodzi bowiem z założenia wolności zgromadzeń. Reguluje ona wyłącznie zasady i tryb organizowania, odbywania oraz rozwiązywania zgromadzeń (art. 1 ustawy). Rozporządzenie Rady Ministrów wydane na podstawie i w granicach zakreślonych ustawą z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób

zakaźnych u ludzi zakazywało zaś wszelkich zgromadzeń, stanowiąc *lex specialis* wobec ustawy - Prawo o zgromadzeniach. Oznacza to *de facto*, iż przepisów ustawy - Prawo o zgromadzeniach nie można było zastosować, bowiem materia, którą ona reguluje, była poddana zakazowi wynikającemu z przywołanego wyżej rozporządzenia i ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Można ponadto stwierdzić, iż w ówczesnie obowiązującym stanie prawnym postępowanie organu administracji publicznej tylko zgodnie i wyłącznie z przepisami ustawy - Prawo o zgromadzeniach, oznaczałoby kwestionowanie generalnego zakazu zgromadzeń, wprowadzonego aktem prawnym stanowiącym także źródło prawa (art. 87 ust. 1 Konstytucji).

Należy jednak stwierdzić, że sytuacja dotycząca organizacji zgromadzeń diametralnie zmieniła się w chwili ogłoszenia kolejnego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 964, 966, 991 i 1006). Wprawdzie nadal obowiązuje całkowity zakaz organizacji zgromadzeń spontanicznych, nie mniej jednak zniesiony został zakaz organizowania zgromadzeń w trybie zwykłym, cyklicznym czy uproszczonym, które mogą odbywać się teraz przy ograniczeniu liczby uczestników do 150 osób i przy zachowaniu odpowiedniego reżimu higieniczno-sanitarnego.

Reasumując chcę podkreślić, że podzielam zdanie Pana Rzecznika, iż całkowity zakaz zgromadzeń publicznych budzi poważne 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. W tym zakresie konieczne byłyby jednak odpowiednie działania inicjujące postępowania nadzorcze nad działalnością prawodawczą organów administracji państwowej lub uruchamiające proces ustawodawczy. Pragnę jednak zwrócić uwagę, że Prezydent m.st. Warszawy jako organ władzy publicznej nie jest uprawniony do oceny prawidłowości legislacji ani do oceny konstytucyjności obowiązujących przepisów. Prezydent m.st. Warszawy działa wyłącznie w granicach i na podstawie obowiązującego prawa.

W tym miejscu pragnę podziękować za zainteresowanie sprawą oraz za rekomendacje. Mam nadzieję, że Pan Rzecznik przyjmie przedstawione w niniejszym piśmie wyjaśnienia i podejmie w ramach swoich uprawnień, np. inicjowania kontroli konstytucyjności prawa, działania, które ostatecznie spowodują rozwiązanie istniejących wątpliwości prawnych dotyczących obowiązującego do 29 maja 2020 r. całkowitego zakazu zgromadzeń, a także ograniczeń wprowadzonych obecnie.

2 pismem

z up. PREZYDENTA M. ST. WARSZAWY
Michał Olszewski
Michał Olszewski
Zastępca Prezydenta
Miasta Stołecznego Warszawy