



VII.613.2.2018.MKS

**Pan**  
**Zdzisław Szipera**  
**Wojewoda Mazowiecki**  
pl. Bankowy 3/5  
00-950 Warszawa

Szanowny Panie Wojewodo

W nawiązaniu do pisma z dnia 16 kwietnia 2018 r., (nr BKOP.I.050.1.2018) stanowiącego odpowiedź Pana Wojewody na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie decyzji Wojewody Mazowieckiego o zakazie poruszania się w obszarze wokół Ambasady Izraela od dnia 31 stycznia do dnia 5 lutego 2018 r., (rozporządzenie porządkowe nr 4 Wojewody Mazowieckiego z dnia 31 stycznia 2018 r., w sprawie zakazu poruszania się na określonym obszarze m. st. Warszawy, Dz. Urz. Woj. z 2018 r., poz. 1006; dalej jako: rozporządzenie porządkowe), która wiązała się z planowanymi na dzień 31 stycznia 2018 r. manifestacjami środowisk narodowych przed tą placówką, uprzejmie przedstawiam następujące uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich.

Jak uzasadniał Pan Wojewoda w swoim piśmie, „w niniejszej sprawie nastąpił zbieg dwóch dóbr: 1) prawa do zgromadzenia organizowanego w trybie uproszczonym przed Ambasadą Izraela, oraz 2) szczególnego uprawnienia misji dyplomatycznych do tego, aby państwo przyjmujące przedsięwzięło wszelkie stosowne kroki dla ochrony pomieszczeń misji przed jakimkolwiek wtargnięciem lub szkodą oraz zapobieżenia jakiegokolwiek zakłóceniu spokoju misji lub uchybieniu jej godności” (tj. art. 22 ust. 2 Konwencji Wiedeńskiej o Stosunkach Dyplomatycznych sporządzonej w Wiedniu dnia 18 kwietnia 1961 r., która została ratyfikowana w dniu 26 lutego 1965 r.; Dz. U. z 1965 r. poz. 232; dalej: Konwencja Wiedeńska). Ponadto, w Pana ocenie, „analiza materiałów i informacji dostarczonych przez Komendę Stołeczną Policji (m. in. liczba planujących wziąć udział

manifestantów znacznie przekraczająca deklarowaną w zawiadomieniu liczbę, a także planowana na ten dzień kontrmanifestacja) pozwalała na stwierdzenie z dużym prawdopodobieństwem, że wszczęcie trybu rozwiązywania zgromadzenia (w tym: uprzedzenie o tym organizatora, odczekanie aż ten podejmie stosowne kroki, dwukrotne uprzedzenie o tym uczestników zgromadzenia) w sytuacji, kiedy ono już się odbywa, będzie działaniem spóźnionym”. Tym samym, jak zostało podkreślone, „obawy związane z brakiem możliwości właściwego zabezpieczenia zgromadzenia związane były nie tylko z przeciwdziałaniem zagrożeniom dla bezpieczeństwa obywateli związanych z manifestacją, przeciwdziałaniem zagrożeniom dla bezpieczeństwa obywateli nie biorących udziału w manifestacji, ale również zobowiązaniom wynikającym z powołanej wyżej Konwencji.

**Powyższe wyjaśnienia potwierdzają zatem, że wydane przez Wojewodę Mazowieckiego rozporządzenie porządkowe w sprawie zakazu poruszania się na określonym obszarze m. st. Warszawy miało na celu uniemożliwienie przeprowadzenia manifestacji, które miały odbyć się przed Ambasadą Izraela w dniu 31 stycznia 2018 r.** Co istotne, w przedstawionej sprawie mieliśmy do czynienia z organizacją zgromadzenia publicznego zgłoszonego w trybie uproszczonym. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. *Prawo o zgromadzeniach* (Dz. U. z 2018 r., poz. 408; dalej jako: *Prawo o zgromadzeniach*) nie przewiduje zaś możliwości zakazania odbycia takiego zgromadzenia, a jedynie możliwość jego rozwiązania w trybie art. 25 ust. 1 tej ustawy. **Należy zatem stwierdzić, że Wojewoda, w obawie przed niewłaściwym zabezpieczeniem zgromadzenia – wbrew obowiązkom związanych z wolnością zgromadzeń publicznych, tj. umożliwienia odbycia zgromadzenia, a następnie zabezpieczenia jego przebiegu – pozbawił uczestników planowanego zgromadzenia możliwości skorzystania z prawa do swobodnego zgromadzania się. Decyzja Wojewody Mazowieckiego została wydana przy tym bez podstawy prawnej.** W ocenie Rzecznika nie do zaakceptowania jest bowiem, to że Wojewoda wydał rozporządzenie porządkowe na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* (Dz. U. z 2017 r. poz. 2234 ze zm.; dalej: *ustawa o wojewodzie*) w sytuacji potencjalnego zagrożenia bezpieczeństwa publicznego spowodowanego planowanym zgromadzeniem publicznym, które miało służyć zakazaniu tego zgromadzenia. Jak wskazywałem w piśmie

z dnia 27 lutego 2018 r., art. 60 ust. 1 ustawy o wojewodzie może stanowić podstawę wydania rozporządzenia porządkowego jedynie w zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących. Zasady i tryb organizowania, odbywania oraz rozwiązania zgromadzenia reguluje zaś ustawa Prawo o zgromadzeniach.

Należy również przypomnieć, jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 stycznia 2006 r., sygn. akt K 21/05, że obowiązek systemowej regulacji określonej instytucji prawnej, a w tym przypadku – istoty wolności konstytucyjnej, ma charakter fundamentalny dla porządku prawnego w państwie. Konstytucyjnie niedopuszczalne jest tworzenie przez ustawodawcę takiej regulacji, która na użytek określonej materii, podważa konstytucyjny model danej wolności lub prawa. Ze wskazanych powodów, w ocenie Trybunału, nie można było przyjąć założenia, że Prawo o ruchu drogowym jest swoistym *lex specialis* wobec Prawa o zgromadzeniach. Przyjęcie takiego założenia byłoby bowiem zgodną na „faktyczny efekt derogacyjny” przepisów Prawa o zgromadzeniach.

Jednocześnie należy zauważyć, że zgodnie z art. 14 w związku z art. 16 ust. 1 Prawa o zgromadzeniach, możliwość wydania decyzji o zakazie zgromadzenia, w sytuacji zgłoszenia zgromadzenia w trybie zwykłym (art. 7 ustawy), wiąże się z możliwością złożenia odwołania przez organizatora i wydania rozstrzygnięcia przez sąd przed terminem w jakim miało się ono odbyć. Decyzja Wojewody pozbawiła natomiast organizatorów możliwości zbadania aktu Wojewody przez sąd w czasie umożliwiającym odbycie zgromadzenia. Trzeba bowiem wskazać, że rozporządzenie porządkowe ogłoszone zostało w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego 31 stycznia 2018 r. o godz. 12.18<sup>1</sup>, a obowiązywało od godz. 13.00, zgromadzenia zaplanowane na ten dzień miały natomiast odbyć się przed Ambasadą Izraela w godz. od 17.00 do 20.00 oraz od godz. 16.30. do 17.30<sup>2</sup> (por. wyrok ETPCZ z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie Bączkowski przeciwko Polsce skarga nr 1543/06).

Wojewoda wskazywał również, że „rozporządzenie porządkowe miało na celu wyłącznie wykonanie obowiązku określonego w art. 22 ust. 2 Konwencji. (...) zostało wydane do tej pory tylko raz w sytuacji trudnej i absolutnie wyjątkowej, kiedy inne działania nie były możliwe do realizacji (z uwagi na zbyt krótki termin do ich

---

<sup>1</sup> <http://edziennik.mazowieckie.pl/#/legalact/2018/1006/>

<sup>2</sup> [https://bip.warszawa.pl/Menu\\_przedmiotowe/ogloszenia/zgromadzenia\\_publiczne/wykaz\\_zgromadzen.htm?page=12](https://bip.warszawa.pl/Menu_przedmiotowe/ogloszenia/zgromadzenia_publiczne/wykaz_zgromadzen.htm?page=12)

przeprowadzenia) i istniało duże prawdopodobieństwo zagrożenia dla życia, zdrowia i mienia, jak również zagrożenia dla bezpieczeństwa, porządku i spokoju przed Ambasadą Izraela.

W świetle powyższych ustaleń, takie wyjaśnienia Pana Wojewody nie znajdują jednak usprawiedliwienia. **Zaistniała sytuacja rodzi natomiast obawę arbitralności i dowolności w wydawaniu przez wojewodę rozporządzeń porządkowych w przyszłości w celu uniemożliwienia odbycia zgromadzeń publicznych, których zabezpieczenie mogłoby się wiązać ze znacznymi trudnościami dla władzy publicznej.** Należy również podkreślić, że w świetle standardów konstytucyjnych i międzynarodowych – szeroko przytaczanych przez Rzecznika w pierwszym wystąpieniu – o ile władze publiczne mają znaczną swobodę w zakresie oceny, czy organizowane zgromadzenie stwarza jakiegokolwiek ryzyko zagrożenia dla (m. in.) bezpieczeństwa publicznego co mogłoby uzasadniać ingerencję w wolność zgromadzenia, to jednak istnieje domniemanie, że pokojowe zgromadzenia są dozwolone. Przepisy prawa powinny być zatem interpretowane na korzyść prawa pokojowego, swobodnego zgromadzania się, a wszelkie ograniczenie wolności zgromadzeń powinny następować w wyjątkowych sytuacjach, przewidzianych w ustawie i gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (tj. zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, czy art. 11 ust. 2 EKPCz). Ograniczenia nie mogą przy tym sięgać tak daleko, aby naruszać istotę danej wolności bądź prawa.

Dodatkowo należy zauważyć, że art. 41 Konwencji Wiedeńskiej przewiduje, że bez uszczerbku dla przywilejów i immunitetów obowiązkiem wszystkich osób korzystających z tych przywilejów i immunitetów jest szanowanie ustaw i innych przepisów państwa przyjmującego. Tym samym art. 22 ust. 2 Konwencji Wiedeńskiej nie może być podstawą do zakazania odbycia zgromadzenia. Ponadto, Prawo o zgromadzeniach w art. 8 ust. 2 w zw. z art. 22 ust. 2 przewiduje, jak zauważa zresztą Wojewoda, że w przypadku gdy zgromadzenie zorganizowane ma zostać w pobliżu siedzib przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych, misji socjalnych i organizacji międzynarodowych korzystających z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych, organ gminy informuje niezwłocznie ministra właściwego do spraw zagranicznych o miejscu,

terminie oraz przewidywanej liczbie uczestników. Przepis ten ma zatem służyć władzy publicznej do zapewnienia odpowiednio wcześniej, właściwych środków gwarantujących bezpieczeństwo misji dyplomatycznych.

Jednocześnie nie można zgodzić się z twierdzeniem Pana Wojewody, zgodnie z którym organizacja zgromadzeń w trybie uproszczonym – związana zdaniem Wojewody z szeroką uznaniowością organizatora co do decyzji o tym, czy zgromadzenie jest zorganizowane w trybie uproszczonym czy nie, oraz zgłoszeniem w krótkim terminie 2 dni przed planowaną datą zgromadzenia – „prowadzi do znacznego zawężenia podjęcia stosownych kroków w celu wykonania zobowiązania, o którym mowa w art. 22 ust. 2 Konwencji”. Należy bowiem podkreślić, że wolność zgromadzeń podlega ochronie konstytucyjnej i międzynarodowej, niezależnie od tego w jakiej formie jednostki chcą z niej skorzystać. Organy władzy publicznej powinny natomiast zapewnić warunki realizacji wolności pokojowego zgromadzania się niezależnie od tego, czy chodzi o zgromadzenia wcześniej notyfikowane, czy też o zgromadzenia spontaniczne, które przecież mogą się odbyć bez wcześniejszej notyfikacji. Nie można również zgodzić się ze stwierdzeniem Wojewody, że „zakres rozporządzenia porządkowego dotyczył jedynie terenu przed Ambasadą Izraela, co oznaczało, że zgromadzenie mogło się odbyć w każdym innym miejscu”. Władza publiczna nie jest bowiem uprawniona do arbitralnej zmiany miejsca zgromadzenia publicznego (por. wyrok ETPCZ w sprawie Bączkowski przeciwko Polsce).

**Mając powyższe na uwadze, w ocenie Rzecznika, działanie Wojewody związane z wydaniem rozporządzenia porządkowego mającego na celu zakazanie odbycia zgromadzenia publicznego, prowadziło do naruszenia wolności zgromadzeń zagwarantowanej w art. 57 Konstytucji RP i art. 11 EKPCz, a także prawa do skutecznego środka odwoławczego.**

Tym samym działając na podstawie art. 14 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. 2017 r. poz. 958 ze zm.), przedstawiam Panu Wojewodzie niniejsze uwagi stwierdzające naruszenie praw i wolności obywatelskich.

Z poważaniem  
(Stanisław Trociuk)