



BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 17.11.2017r.

Zespół Prawa Konstytucyjnego,
Międzynarodowego i Europejskiego

VII.613.13.2017.MKS

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

Szanowny Panie Wojewodo,

Rzecznik Praw Obywatelskich podjął z urzędu sprawę dotyczącą przebiegu zgromadzenia cyklicznego odbywanego w dniu 11 listopada 2017 r. w Warszawie z okazji Święta Niepodległości.

Z Biuletynu Informacji Publicznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego wynika, że Wojewoda Mazowiecki – w trybie art. 26b ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. poz. 1485 ze zm.; dalej jako: ustawa *Prawo o zgromadzeniach*) – wydał zgodę na odbycie zgromadzenia cyklicznego od 2017 r do 2020 r. każdego 11 listopada, którego celem jest uczczenie rocznicy odzyskania przez Polskę niepodległości i wyrażenia dumy narodowej.

Jak wskazywały media, podczas Marszu Niepodległości w dniu 11 listopada 2017 r. mogło dojść do przypadków naruszania prawa przez uczestników zgromadzenia: wznoszono okrzyki i niesiono transparenty, których treść mogła stanowić przestępstwa z art. 119, 255, 256 lub 257 Kodeksu karnego, używano materiałów pirotechnicznych, agresywnie zachowywano się wobec uczestników kontrmanifestacji prezentujących hasła antyfaszystowskie. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie z prośbą o wyjaśnienia do Komendanta Stołecznego Policji i prokuratury¹.

¹ <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-pyta-policje-o-hasla-rasistowskie-na-marszu-niepodleglosci-i-interwencj%C4%99-wobec-pikiety-antyfaszystowskiej>
<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/RPO%20do%20Prokuratury%20Okr%C4%99gowej%20%20w%20sprawie%20hase%C5%82%20i%20transparent%C3%B3w%2011.11.17.pdf>

Tym samym, z uwagi na powyższe zastrzeżenia co do przebiegu zgromadzenia cyklicznego, które odbyło się w dniu 11 listopada 2017 r., **Rzecznik wyraża wątpliwość, czy w świetle art. 57 Konstytucji RP oraz przepisów ustawy Prawo o zgromadzeniach zgoda na przeprowadzenie zgromadzenia cyklicznego na następne trzy lata powinna zostać podtrzymana.** Należy bowiem podkreślić, że ochronie konstytucyjnej podlegają wyłącznie pokojowe manifestacje. Artykuł 14 pkt 1 i 2 Prawa o zgromadzeniach – stosowany odpowiednio do zgromadzeń cyklicznych – przewiduje zaś możliwość zakazania zgromadzenia, jeżeli jego cel narusza wolność pokojowego zgromadzania się, jego odbycie narusza art. 4 ustawy (tj. gdy uczestnicy posiadają wyroby pirotechniczne) lub zasady organizowania zgromadzeń albo cel zgromadzenia lub jego odbycie naruszają przepisy karne, a także gdy odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach.

Jednocześnie Rzecznik dostrzega, że w związku z wydaną zgodą na przeprowadzenie zgromadzenia cyklicznego wojewoda, na podstawie art. 26b ust. 4 w zw. z art. 14 pkt 3 Prawa o zgromadzeniach wydał dwa zarządzenia zastępcze z dnia 10 listopada 2017 r. w sprawie zakazu odbycia zgromadzenia w dniu 11 listopada 2017 r. (WSO-I.6110.23.2017, WSO-I.6110.24.2017). Jak wynika z treści zarządzeń zgromadzenia zostały zgłoszone w trybie uproszczonym. W ocenie wojewody odbycie zgromadzeń w godzinach i miejscu wskazanym w zgłoszeniu kolidowało z zarejestrowanym zgromadzeniem cyklicznym.

Należy jednak zauważyć, że **art. 26b ust. 4 w zw. z art. 14 pkt 3 ustawy nie przewiduje możliwości wydania zarządzenia zastępczego przez wojewodę, w przypadku gdy organ gminy nie wyda decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia zgłoszonego w trybie uproszczonym.** Art. 14 ustawy, który wskazuje na obowiązek organu gminy do wydania decyzji zakazującej, nie ma bowiem zastosowania do organizacji zgromadzeń publicznych w trybie uproszczonym. Powstaje więc poważna wątpliwość, czy zarządzenie wojewody nie zostało zatem wydane bez podstawy prawnej. Taką wykładnię potwierdzały również sądy powszechne orzekające w sprawach rozstrzygających odwołanie od zarządzenia zastępczego wojewody (np. postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie XXIV Wydział Cywilny z dnia 10 maja 2017 r., sygn. XXIV Ns 37/17, postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie XXIV Wydział Cywilny z dnia 10 maja 2017 r., sygn. XXIV Ns 38/17, postanowienie Sądu Okręgowego XXIV Wydział Cywilny z dnia 31 maja 2017,

sygn. akt XXIV Ns 43/17, postanowienie Sądu Apelacyjnego z dnia 2 czerwca 2017 r., I Acz 889/17, postanowienie Sądu Okręgowego XXIV Wydział Cywilny z dnia 11 listopada 2017, sygn. akt XXIV Ns 97/17). Sądy wskazywały, że „przyjęcie odmiennego rozwiązania pozostawałoby w sprzeczności nie tylko z podstawowymi zasadami porządku prawnego, w szczególności z zasadą legalizmu oznaczającą zasadę działania instytucji publicznych, zgodnie z którą instytucje te mogą działać wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych im przez normy prawne, ale również z założeniami przyjętymi przez samą ustawę Prawo o zgromadzeniach”. Sądy podkreślały także, że „ustawa Prawo o zgromadzeniach reguluje szczególne prawo obywateli jako wolność o charakterze politycznym i ze względu na przedmiot tej regulacji w żadnej mierze jej przepisy nie powinny być interpretowane rozszerzająco, w szczególności w zakresie kompetencji organów władzy publicznej dotyczących zakazywania organizacji zgromadzeń. Zaznaczano również, że „wszelkie ograniczenia wolności zgromadzeń powinny nie tylko spełniać test niezbędności i proporcjonalności, ale przede wszystkim powinny być wprost przewidziane przepisami prawa” (postanowienie Sądu Apelacyjnego z dnia 2 czerwca 2017 r., I Acz 889/17).

Należy również podkreślić, że **jednym z podstawowych uprawnień osoby korzystającej z wolności zgromadzeń jest prawo wyboru miejsca i czasu organizacji zgromadzenia. Konieczność organizacji zgromadzenia w innym miejscu i czasie niż wybrane przez tę osobę stanowi naruszenie jej wolności.** Trybunał Konstytucyjny wskazywał na to już w uchwale wykładniczej z 16.03.1994 r., W 8/93, stwierdzając, że „Wojewoda – wydając (...) decyzję o odmowie zezwolenia na zgromadzenie w określonym miejscu, czasie i przemarszu podaną trasą (...) – nie może określić innego miejsca, czasu zgromadzenia i innej trasy przemarszu”.

Ponadto w odniesieniu do uzasadnienia zakazu odbycia zgromadzenia w tym samym miejscu i czasie, w którym odbywa się zgromadzenie cykliczne należy wskazać, że jedynie wtedy organ może wezwać organizatora do zmiany miejsca i czasu, gdy ich przebieg zagraża życiu lub zdrowiu albo mieniu w znacznych rozmiarach (art. 12 ust. 1 ustawy). Należy przy tym podkreślić, że zagrożenie to musi mieć charakter realny, a hipotetyczne ryzyko naruszenia porządku publicznego nie może być uznane za uzasadnioną podstawę zakazu odbycia pokojowego zgromadzenia.

W tym kontekście Rzecznik zauważa również, że **zgodnie z art. 26b ust. 4 Prawa o zgromadzeniach wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze o zakazie zgromadzenia niezwłocznie, tymczasem zarządzenia wojewody z dnia 10 listopada wydane zostały na jeden dzień przed zaplanowanymi zgromadzeniami.** Należy natomiast wskazać, że w przypadku zarządzenia nr WSO-I.6110.23.2017 organizator zgłosił odbycie zgromadzenia w trybie uproszczonym w dniu 19 października 2017 r., a zgoda wojewody na odbycie zgromadzenia cyklicznego wydana została w dniu 6 listopada 2017 r. Wojewoda miał zatem faktycznie możliwość i prawnie obowiązek wydania takiej decyzji wcześniej. Ustawa wyznacza bowiem krótkie terminy na wydanie decyzji zakazującej odbycia zgromadzenia przez organ, tj. 24 godziny (art. 26b ust. 3), czy 96 godzin (w art. 14). Zbyt późne wydanie takiej decyzji może uniemożliwić organizatorom skuteczne odwołanie się do Sądu. Rzecznik nie posiada informacji, czy w tym przypadku organizator odwołał się od zarządzenia zastępczego wojewody i czy Sąd rozpatrzył jego odwołanie w terminie, ale Rzecznik dostrzega że takie sytuacje miały miejsce już wcześniej, w odniesieniu do spraw dotyczących zgromadzeń cyklicznych odbywanych 10 każdego miesiąca. Przykładem może być sprawa, w której wojewoda wydał zarządzenie zastępcze z dnia 10 lipca 2017 r. (WSO-I.6110.8.2017), zakazując odbycia zgromadzenia zgłoszonego w trybie uproszczonym w dniu 10 lipca 2017 r. Sąd rozpatrując odwołanie od zarządzenia wojewody umorzył postępowanie stwierdzając, że orzekanie w tej sprawie było bezprzedmiotowe, skoro termin odbycia zgromadzenia minął (postanowienie z dnia 12 lipca 2017 r. XXV Ns 110/17).

Należy natomiast podkreślić, że ETPCz w sprawie Bączkowski przeciwko Polsce skarga nr 1543/06², stwierdzając naruszenie przez polskie władze art. 11, 13 i 14 Konwencji, wskazywał, że wydanie decyzji odmawiającej zezwolenia na zorganizowanie Parady Równości wpływało negatywnie na uczestników zgromadzenia. Trybunał przyznał, że w rozstrzyganej sprawie ostatecznie zgromadzenia odbyły się w zaplanowanych terminach. Jednakże biorąc pod uwagę oficjalny zakaz ich przeprowadzenia, który wówczas był w mocy, skarżący podjęli ryzyko organizując zgromadzenia. Odbyły się one bez założenia ich legalności, a takie założenie stanowi istotny aspekt skutecznego i niezakłóconego korzystania z wolności zgromadzania się i wolności słowa. Trybunał

² Wyrok ETPCZ z dnia 3 maja 2017 r.

zauważał, że odmowa wydania zezwolenia mogła mieć na skarżących i innych uczestnikach zgromadzenia wpływ zniechęcający.

W ocenie Rzecznika postępowanie dotyczące organizacji zgromadzeń cyklicznych prowadzone przez wojewodę, które może prowadzić się do uniemożliwiania zorganizowania zgromadzenia publicznego, budzi zatem wątpliwości z punktu widzenia wolności zgromadzeń a także prawa do skutecznego środka odwoławczego. Wynikająca z art. 57 Konstytucji RP wolność zgromadzeń gwarantuje natomiast każdemu wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Obowiązkiem władz publicznych jest zaś nie tylko usunięcie przeszkód w zakresie korzystania z tak określonej sfery wolności i zaniechanie nieuzasadnionej ingerencji w tę sferę, ale również podjęcie pewnych kroków pozytywnych mających na celu urzeczywistnienie tego prawa³ (K 34/99).

W związku z powyższym, działając z upoważnienia Rzecznika, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 958), uprzejmie proszę Pana Wojewodę o ustosunkowanie się do powyższego stanowiska Rzecznika.

W szczególności proszę uprzejmie o przesłanie kopii decyzji wyrażających zgodę na odbycie zgromadzeń cyklicznych tj. Marszu Niepodległości odbywanego każdego 11 listopada od 2017 do 2020 r., oraz tzw. miesięcznicy smoleńskiej odbywanej 10 dnia każdego miesiąca od maja 2017 do kwietnia 2020. Będę także wdzięczny za dodatkowe informacje: czy Pan Wojewoda rozważał cofnięcie zgody na odbycie zgromadzenia cyklicznego organizowanego 11 listopada każdego roku; czy istniało realne zagrożenie życia, zdrowia czy porządku publicznego, które uzasadniałyby wydanie zarządzeń zakazujących odbycie zgromadzeń zgłoszonych w trybie uproszczonym; czy organizator wniósł odwołanie od powyżej wskazanych zarządzeń Wojewody, a jeśli tak to proszę o nadesłanie kopii odwołania i rozstrzygnięć Sądu Okręgowego oraz Apelacyjnego w tych sprawach.

³ Wyrok z dnia 28 czerwca 2000 r., K 34/99

2 powiatu
DYREKTOR ZESPOŁU

Mirosław Wróblewski