



Warszawa, 10 marca 2018 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WSO-I.6110.1.13.2018

ZARZĄDZENIE ZASTĘPCZE w sprawie zakazu zgromadzenia

Na podstawie art. 26b ust. 4 w związku z art. 14 pkt 1, 2 i 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2018, poz. 408)

zarządzam, co następuje:

zakazuję zorganizowania zgromadzenia w dniu 10 marca 2018 r., od godziny 18:00 do godziny 22:00, na skwerze H. C. Hoovera przy ul. Krakowskie Przedmieście w Warszawie, które ma się odbyć w miejscu i czasie zgromadzenia cyklicznego mającego na celu oddanie hołdu Ofiarom katastrofy w Smoleńsku, na obszarze: od ul. Świętojańskiej przez pl. Zamkowy, po ul. Krakowskie Przedmieście do ul. Karowej w Warszawie, organizowanych od maja 2017 r. do kwietnia 2020 r., dziesiątego dnia każdego miesiąca od godz. 6.00 do godz. 22.00.

Uzasadnienie

W dniu 25 kwietnia 2017 r., zgodnie z art. 26a ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2018, poz. 408, dalej jako Prawo o zgromadzeniach), wystąpiła z wnioskiem o wydanie decyzji w przedmiocie zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń w celu oddania hołdu Ofiarom katastrofy w Smoleńsku, na obszarze: od ul. Świętojańskiej przez pl. Zamkowy, po ul. Krakowskie Przedmieście do ul. Karowej w Warszawie, organizowanych od maja 2017 r. do kwietnia 2020 r., dziesiątego dnia każdego miesiąca od godz. 6.00 do godz. 22.00. Decyzją z dnia 27 kwietnia 2017 r., nr WSO-I.6110.1.2017 Wojewoda Mazowiecki wydał zgodę Organizatorowi na cykliczne organizowanie zgromadzeń i jednocześnie poinformował o wydanej decyzji organ gminy, na terenie której ma się odbyć zgromadzenie cykliczne.

Na dzień 10 marca 2018 r. od godziny 18:00 do godziny 22:00, na skwerze H. C. Hoovera przy ul. Krakowskie Przedmieście w Warszawie zgłosił zgromadzenie w trybie uproszczonym. Jako cel zgromadzenia wskazał protest przeciwko wykorzystywaniu katastrofy smoleńskiej do celów politycznych.

Zgodnie z art. 57 Konstytucji: „Każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa”.

W wyroku z dnia 18 stycznia 2006 r., sygn. K 21/05, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Władza publiczna ma obowiązek ochrony każdego, kto w sposób legalny korzysta ze swego prawa. Z drugiej strony niedostateczna reakcja władzy publicznej tworzyłaby sytuację, w której wolność zgromadzeń byłaby uzależniona od reakcji przeciwników zgromadzenia i stanowiłaby zachętę dla agresywnych działań publicznych. Oznaczałoby to, że w praktyce przesłanką odbycia zgromadzenia byłaby powszechna akceptacja poglądów wyrażanych w ramach realizacji konstytucyjnej wolności zgromadzeń”. Ponadto w orzecznictwie Trybunału wskazuje się, że wolność zgromadzeń ma przede wszystkim charakter wolności pozytywnej. Odnosi się do możliwości zorganizowania zgromadzenia, prawa do udziału w zgromadzeniu i prawa do kierowania zgromadzeniem. W wolności tej zawiera się też aspekt negatywny, który polega

na prawie do niebrania udziału w zgromadzeniu i obowiązku respektowania zasady, że nikogo nie można zmuszać do udziału w zgromadzeniu. Obowiązek ten dotyczy zarówno organów władzy publicznej, jak i tzw. osób trzecich. Elementem negatywnego aspektu wolności zgromadzeń jest stworzenie sytuacji, w której zgromadzenie nie będzie zakłócanie przez osoby trzecie. Podejmowanie próby zakłócania zobowiązuje władzę publiczną do odpowiedniej reakcji i polega na niedopuszczeniu do zakłócenia zgromadzenia przez osoby trzecie (zob. wyroki z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99 i dnia 18 stycznia 2006 r., sygn. K 21/05).

Powyższe stanowisko znajduje również odzwierciedlenie w postanowieniu Sądu Apelacyjnego z dnia 13 lipca 2017 r. (sygn. akt. I Acz 1156/17), w którym stwierdził: „...celem kontroli przez sądy powszechne decyzji w przedmiocie zakazania zgromadzenia (w szczególnym trybie), jest uzyskanie przez organizatora zgromadzenia wiążącego rozstrzygnięcia w sprawie, co ma zagwarantować prawo każdej jednostki do swobodnego uczestnictwa w zgromadzeniach (art. 57 Konstytucji), ale jednocześnie czuwać nad ich pokojowym charakterem, jedynie bowiem organizowanie takich zgromadzeń podlega przewidzianej w powyższym przepisie wolności zgromadzeń.” Zgodnie bowiem z art. 14 pkt 1 Prawa o zgromadzeniach organ gminy wydaje decyzję o zakazie zgromadzenia jeżeli jego cel narusza wolność pokojowego zgromadzania się. Cel przyświecający zgromadzeniu określony przez uprawnia Wojewodę do wniosku, że zgromadzenie na skwerze H. C. Hoovera dąży do zakłócenia, czy wprost uniemożliwienia korzystania z konstytucyjnej wolności zgromadzeń przez uczestników zgromadzenia cyklicznego.

Aby zapewnić właściwe warunki osobom uczestniczącym w zgromadzeniach kolidujących ze sobą, ustawodawca, w art. 12 ust. 1 Prawa o zgromadzeniach, wskazał, że jeżeli wniesiono zawiadomienia o zamiarze zorganizowania dwóch lub większej liczby zgromadzeń, które mają zostać zorganizowane chociażby częściowo w tym samym miejscu i czasie, w szczególności w odległości mniejszej niż 100 m pomiędzy zgromadzeniami, i nie jest możliwe ich odbycie w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, o pierwszeństwie wyboru miejsca i czasu zgromadzenia decyduje kolejność wniesienia zawiadomień. Ponadto, w powyższym przypadku organ gminy niezwłocznie wzywa organizatora, któremu nie przysługuje pierwszeństwo wyboru miejsca i czasu, do zmiany miejsca lub czasu zgromadzenia (art. 12 ust. 2). Gdy w wyniku podjętych działań organizator nie zmieni miejsca lub czasu zgromadzenia, a zatem zagrożenia nie da się usunąć, zastosowanie ma art. 14 pkt 2 Prawa o zgromadzeniach, co też ma miejsce w niniejszym przypadku, gdyż pomimo wezwania przez organ gminy do zmiany miejsca lub czasu planowanego zgromadzenia, organizator nie dokonał stosownej zmiany. Organ gminy powinien był więc zastosować art. 14 pkt 2 Prawa o zgromadzeniach i zakazać organizacji zgromadzenia we wskazanym przez niego miejscu i czasie.

Jak wynika z informacji Biura Ochrony Rządu kierowanej do Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego m.st. Warszawy oraz pisma Komendy Stołecznej Policji z 8 grudnia 2017 r. kierowanego do Wojewody Mazowieckiego, odbycie zgromadzenia w czasie i miejscu zgromadzenia cyklicznego stwarza realne zagrożenie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Art. 6 Prawa o zgromadzeniach stanowi, że zadania w zakresie postępowania w sprawach dotyczących zgromadzeń należą do zadań zleconych gminy, na obszarze której jest organizowane zgromadzenie. Dodatkowo art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.) wskazuje, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, które w szczególności obejmują sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. W pismach z dnia 10 lipca 2017 r., 4 sierpnia 2017 r. oraz 6 września 2017 r. Wojewoda obligował Prezydenta m.st. Warszawy do przestrzegania przepisów prawa i dbania o bezpieczeństwo obywateli i porządek publiczny. W związku z brakiem reakcji Prezydenta m. st. Warszawy, w obliczu zagrożenia życia i zdrowia uczestników zgromadzenia cyklicznego, które ma ustawowe pierwszeństwo, Wojewoda Mazowiecki podjął decyzję o wydaniu zarządzenia zastępującego decyzję Prezydenta m. st. Warszawy o zakazie zgromadzenia.

Stanowisko Wojewody zawarte w niniejszym zarządzeniu znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który wyraził pogląd, że uczestnicy demonstracji mają prawo do przeprowadzenia jej bez obawy przed zagrożeniem swego bezpieczeństwa fizycznego.

Ponadto zgodnie z art. 12 ust. 1 zdanie trzecie Prawa o zgromadzeniach, zgromadzeniom, o których mowa w art. 26a ww. ustawy, przysługuje pierwszeństwo wyboru miejsca i czasu zorganizowania zgromadzenia. Ustawodawca wprowadził zasadę pierwszeństwa zgromadzeń cyklicznych nad innymi zgromadzeniami publicznymi, obwarowując możliwość nadania statusu cykliczności zgromadzeniom mającym na celu w szczególności uczczenie doniosłych i istotnych dla historii Rzeczypospolitej Polskiej wydarzeń oraz koniecznością spełnienia licznych warunków.

W wyroku z dnia 16 marca 2017 r. sygn. akt. Kp 1/17 Trybunał Konstytucyjny wskazał, że wprowadzenie pierwszeństwa dla zgromadzeń cyklicznych nie godzi w istotę wolności zgromadzeń, ponieważ możliwość regulowania tej kwestii jest treścią wolności zgromadzeń. Realizuje to ochronny, wobec zgromadzeń, obowiązek państwa wprowadzenia reguły rozstrzygającej fizyczną kolizję zgromadzeń. Znajduje to potwierdzenie w Prawie o zgromadzeniach, jak i orzecznictwie Trybunału i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. „W tym wypadku mamy do czynienia jedynie ze zmianą reguł przyznawania pierwszeństwa. Przed nowelizacją ustawy – Prawo o zgromadzeniach było to kryterium czasowe (moment zgłoszenia). Nowelizacja wprowadza kryterium techniczne, oparte o przesłanki wymagane dla uznania zgromadzenia za zgromadzenie cykliczne.”

Mając na uwadze zasadę pierwszeństwa zgromadzeń cyklicznych, należy stwierdzić, że obowiązek wydania decyzji zakazującej każdego innego zgromadzenia kolidującego w miejscu i czasie ze zgromadzeniem organizowanym cyklicznie, dotyczy także zgromadzeń zgłoszonych w trybie uproszczonym. Prawo o zgromadzeniach rozróżnia w art. 3 dwa rodzaje zgromadzeń. Pierwsze zgromadzenia definiuje jako zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych. Drugim typem zgromadzeń jest zgromadzenie spontaniczne. Ponadto ustawa wskazuje różne tryby rejestracji zgromadzenia: tryb zgromadzeń organizowanych cyklicznie, tryb zwykły, tryb uproszczony (odformalizowany). Tak więc zgromadzenie zgłoszone w trybie uproszczonym jest zgromadzeniem, o którym mowa w art. 26b ust. 3 Prawa o zgromadzeniach.

Podkreślić dodatkowo należy, że gdyby ustawodawca przewidział po stronie organu gminy obowiązek wydania decyzji o zakazie zgromadzenia odbywanego tylko w trybie zwykłym pozostającego w kolizji czasowej i miejscowej ze zgromadzeniem odbywanym cyklicznie, to nie byłoby potrzeby ustanowienia przepisu art. 26b ust. 3 ww. ustawy. W takiej sytuacji wystarczyłby przepis art. 14 pkt 3 tej ustawy i sankcja za niewydanie decyzji przez gminę określona w art. 26b ust. 4. Wprawdzie ustawodawca w art. 26b ust. 3 Prawo o zgromadzeniach odwołuje się do treści art. 14 pkt 3 ale tylko co do rodzaju rozstrzygnięcia, natomiast przepis ten dotyczy wszystkich zgromadzeń innych niż cykliczne i stanowi bezpośrednią, samodzielną podstawę dla organu gminy do wydania decyzji o zakazie zgromadzenia konkurencyjnego miejscowo i czasowo wobec zgromadzenia cyklicznego.

Powyższe stanowisko Wojewody znajduje odzwierciedlenie w postanowieniu Sądu Okręgowego z 14 sierpnia 2017 r., sygn. akt XXV NS 129/17. Jest ono prawomocne. W uzasadnieniu orzeczenia Sąd potwierdził także prawo do wydawania zarządzeń zastępczych przez Wojewodę w przypadku bezczynności organu gminy przy wydawaniu decyzji dotyczących zgromadzeń odbywających się w tym samym czasie i miejscu co zgromadzenie cykliczne. Również Sąd Apelacyjny w postanowieniu z 13 sierpnia 2017 r., sygn. akt VI Acz 1981/17 stwierdził, że w sprawie zgromadzeń zgłoszonych w trybie uproszczonym ma zastosowanie art. 14 Prawa o zgromadzeniach.

W powyższym stanie prawnym i faktycznym na mocy art. 26b ust. 3 Prawa o zgromadzeniach, organ gminy miał obowiązek wydania decyzji o zakazie każdego innego zgromadzenia mającego się odbyć w tym samym miejscu i czasie, co zgromadzenie cykliczne zarejestrowane decyzją Wojewody Mazowieckiego z dnia 27 kwietnia 2017 r., nr WSO-I.6110.1.2017.

Organ gminy nie wykonał powyższego obowiązku, a tym samym Wojewoda Mazowiecki był obowiązany, na podstawie art. 26b ust. 4 Prawa o zgromadzeniach, do wydania zarządzenia zastępczego o zakazie zgromadzenia zgłoszonego w trybie uproszczonym przez na dzień 10 marca 2018 r., od godziny 18:00 do godziny 22:00, na skwerze H. C. Hoovera przy ul. Krakowskie Przedmieście w Warszawie.

Mając powyższe na uwadze, Wojewoda Mazowiecki zarządza jak w sentencji.

Pouczenie

Odwołanie od niniejszego zarządzenia zastępczego wnosi się bezpośrednio do Sądu Okręgowego w Warszawie (al. „Solidarności” 127, 00-898 Warszawa) w terminie 24 godzin od jego udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego. Wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania zarządzenia zastępczego o zakazie zgromadzenia (zgodnie z art. 16 ust. 1 w związku z art. 26e ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach).

Zarządzenie zastępcze, zgodnie z art. 15 ust. 1 w związku z art. 26e ustawy Prawo o zgromadzeniach, zostanie niezwłocznie udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego i będzie udostępnione przez 3 miesiące od dnia wydania, z uwzględnieniem wymogów art. 15 ust. 3 w związku z art. 26e powyższej ustawy.

Na mocy art. 15 ust. 2 w związku z art. 26e Prawa o zgromadzeniach, zarządzenie zastępcze o zakazie zgromadzenia uważa się za doręczone z chwilą udostępnienia go w Biuletynie Informacji Publicznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera

Otrzymują:

- 1.
2. Prezydent m. st. Warszawy: pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa
3. Sąd Okręgowy w Warszawie + akta (zgodnie z art. 15 ust. 1 w związku z art. 26e ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach)
4. aa