



Warszawa, 9 grudnia 2017 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WSO-I.6110.26.2017

## 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 2015 r. poz. 1485; oraz z 2017 r. poz. 579)

**zarządzam, co następuje:**

**zakazuję zorganizowania zgromadzenia w dniu 10 grudnia 2017 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 (dalej: 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 grudnia 2017 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 zakłócenia 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 ust. 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 ust. 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 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 ust. 1 art. 12 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 grudnia 2017 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 Szipiera

#### 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