



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa,

16/05/2019

VII.613.5.2019.KŁ

Pan
Joachim Brudziński
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji
ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa

Strona odwołująca się:
Gmina Miasta Gdańska
Prezydent Miasta Gdańska
ul. Nowe Ogrody 8/12
80-803 Gdańsk

Organ:
Wojewoda Pomorski
ul. Okopowa 21/27
80-810 Gdańsk

Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich

Działając na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r., poz. 2179 ze zm.; dalej jako: ustawa o RPO) oraz art. 183 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.; dalej jako: kpa), **Rzecznik Praw Obywatelskich zgłasza udział w postępowaniu administracyjnym w sprawie odwołania Gminy Miasta Gdańska, Prezydenta Miasta Gdańska od decyzji Wojewody Pomorskiego z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń przez Organizację**

Międzyzakładową NSZZ Solidarność w Stoczni Gdańskiej corocznie przez kolejne 3 lata w następujących terminach:

- w każdy dzień 10 kwietnia w godzinach 6.00 - 22.00, począwszy od dnia 10 kwietnia 2019 r.,
- w każdy dzień 3 maja w godzinach 6.00-22.00, począwszy od dnia 3 maja 2019 r.,
- w każdy dzień 4 czerwca w godzinach 6.00-22.00, począwszy od dnia 4 czerwca 2019 r.,
- w każdy dzień 14 sierpnia w godzinach 6.00-22.00, począwszy od dnia 14 sierpnia 2019 r.,
- w każdy dzień 11 listopada w godzinach 6.00-22.00, począwszy od dnia 11 listopada 2019 r. (znak sprawy: BZK-VIII.6110.2.2019).

Rzecznik **wnosi** o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości.

Rzecznik zaskarżonej decyzji **zarzuca** naruszenie art. 7, art. 8 § 1, art. 77 § 1, art. 80 oraz art. 107 § 3 kpa, a także art. 26a ust. 1 oraz art. 26b ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2019 r. poz. 631; dalej: p.o.z.).

Uzasadnienie

Wnioskiem z 18 lutego 2019 r., który wpłynął do Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w 21 lutego 2019 r. (oraz został uzupełniony odpowiednio pismami z 11 oraz 22 marca 2019 r.), Organizacja Międzyzakładowa NSZZ Solidarność w Stoczni Gdańskiej, w imieniu której działał wiceprzewodniczący, pan Karol Guzikiewicz, zwróciła się o wyrażenie zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń w Gdańsku, ul. Doki od Bramy Historycznej Nr 2, Plac Solidarności wokół Pomnika Poległych Stoczniovców. W dniu 28 marca 2019 r. Wojewoda Pomorski wydał decyzję, w której wyraził zgodę na cykliczne organizowanie zgromadzeń przez Organizację Międzyzakładową NSZZ Solidarność w Stoczni Gdańskiej corocznie przez kolejne 3 lata w przywołanych wyżej terminach. Odwołanie od niniejszej decyzji do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, pismem z dnia 11 kwietnia 2019 r., wniósł, działając w imieniu strony postępowania – Gminy Miasta Gdańska, Prezydent Miasta Gdańska.

Zgodnie z art. 26a ust. 1 p.o.z.: „Jeżeli zgromadzenia są organizowane przez tego samego organizatora w tym samym miejscu lub na tej samej trasie co najmniej 4 razy w roku według opracowanego terminarza lub co najmniej raz w roku w dniach świąt państwowych i narodowych, a tego rodzaju wydarzenia odbywały się w ciągu ostatnich 3 lat, chociażby nie w formie zgromadzeń i miały na celu w szczególności uczczenie doniosłych i istotnych dla historii Rzeczypospolitej Polskiej wydarzeń, organizator może zwrócić się z wnioskiem do wojewody o wyrażenie zgody na cykliczne organizowanie tych zgromadzeń. Artykuł 26b ust. 1 p.o.z. stanowi zaś, że: „Wojewoda wydaje decyzję w przedmiocie zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń nie później niż na 5 dni przed planowanym terminem pierwszego z cyklu zgromadzeń, biorąc w szczególności pod uwagę okoliczność wcześniejszego organizowania zgromadzeń przez wnioskodawcę oraz cel cyklicznego organizowania zgromadzeń”. Zgoda na cykliczne organizowanie zgromadzeń łączy się z ograniczeniem wolności innych osób do organizowania pokojowych zgromadzeń na podstawie art. 12, art. 14 pkt 3 oraz art. 26b ust. 3 p.o.z.

Wprowadzenie do polskiego systemu prawnego, nie znanej wcześniej, instytucji zgromadzeń organizowanych cyklicznie wzbudziło wiele kontrowersji. W szczególności podnoszono przy tym niezgodność tego rozwiązania jako radykalnie ograniczającego wolność zgromadzeń wyrażoną w art. 57 Konstytucji RP, zgodnie z którą każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, a także powiązaną z nią, określoną w art. 54 Konstytucji RP, wolnością wyrażania swoich poglądów. Na wątpliwości te zwracał uwagę również Rzecznik Praw Obywatelskich w swoich wystąpieniach¹.

Należy przypomnieć, że zgodnie z poglądami Trybunału Konstytucyjnego wyrażonymi w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. o sygn. akt K 34/99: „Zgromadzenie stanowi szczególny sposób wyrażania poglądów, przekazywania informacji i oddziaływania na postawy innych osób. Jest niezwykle ważnym środkiem komunikacji międzyludzkiej,

¹ Uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich do poselskiego projektu nowelizacji ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach publicznych (druk sejmowy nr 1044) - pismo z dnia 29 listopada 2016 r. do Marszałka Sejmu, oraz pismo z dnia 2 grudnia 2018 r. do Marszałka Senatu (nr VII.613.12.2016); Sąd Najwyższy RP. „Opinia do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach”. Biuro Studiów i Analiz SN, 30 listopada 2016 r., BSA I-021-499/16.

zarówno w sferze publicznej jak i prywatnej, oraz formą uczestnictwa w debacie publicznej, a w konsekwencji - również w sprawowaniu władzy w demokratycznym społeczeństwie. Celem wolności zgromadzeń jest nie tylko zapewnienie autonomii i samorealizacji jednostki, ale również ochrona procesów komunikacji społecznej niezbędnych dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. U jej podstaw znajduje się zatem nie tylko interes poszczególnych jednostek, ale również interes ogólnospołeczny. Wolność zgromadzeń stanowi konieczny element demokracji i warunkuje korzystanie z innych wolności i praw człowieka związanych ze sferą życia publicznego”.

Wątpliwości w tej sprawie wyraził również Prezydent RP, kierując - w trybie prewencyjnej kontroli norm – wniosek do TK o zbadanie zgodności z Konstytucją RP norm dotyczących zgromadzeń publicznych organizowanych cyklicznie. W wyroku o sygn. akt Kp 1/17 z 16 marca 2017 r. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił wątpliwości konstytucyjnoprawnych Prezydenta RP. Jednocześnie Trybunał zauważył, że: „organizacja zgromadzenia cyklicznego, które ma się odbywać w ściśle określonych odstępach czasowych, a niekiedy w ściśle określonych miejscach, jest okolicznością, która wpływa na wolności i prawa innych podmiotów, a także stanowi przedsięwzięcie związane z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego dla uczestników zgromadzenia. Może też powodować wyłączenie określonej przestrzeni publicznej, z której chcą korzystać inni, ze względu na odbywane zgromadzenie. To wszystko uzasadnia głębszą ingerencję w wykonywanie wolności zgromadzeń w formie zgromadzenia cyklicznego ze względu na konieczność zapewnienia porządku i bezpieczeństwa oraz stworzenia gwarancji innym osobom czy podmiotom. Służyć temu ma kwalifikowana procedura administracyjna warunkująca odbycie tego rodzaju zgromadzenia i wymóg uzyskania zgody. Powyższe okoliczności są dowodem tego, że instytucja zgody na zgromadzenie cykliczne jest zasadna ze względu na realizację powyżej wskazanych celów. Należy przy tym pamiętać, że zgoda wojewody nie ma charakteru automatycznego. Wniosek o wyrażenie zgody na zgromadzenie cykliczne musi być uzasadniony przez organizatora zgromadzenia, a organ, wydając decyzję, musi uwzględnić prawne przesłanki tego typu zebrania osób. Warunkiem uzyskania zgody na zgromadzenie cykliczne jest między innymi to, że danego rodzaju wydarzenia odbywały się w ciągu ostatnich 3 lat. Wynika z tego, że organizator, który występuje do wojewody z wnioskiem o zgodę na zgromadzenie cykliczne, wcześniej korzystał z wolności zgromadzeń

realizowanej w innej formie. Musi bowiem wykazać, że działania, które chce zgłosić jako zgromadzenie cykliczne, odbywały się w ciągu ostatnich 3 lat. Rozwiązanie to ma charakter gwarancyjny i umożliwia przyznanie określonego statusu tylko tym zgromadzeniom, których organizatorzy i uczestnicy regularnie realizowali wolność zgromadzeń wcześniej”.

W świetle powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego **należy podkreślić, że nie można uznać za wystarczające wyjaśnienie stanu faktycznego oraz uzasadnienie decyzji przedstawione przez Wojewodę Pomorskiego w niniejszej sprawie.**

Należy to podkreślić w szczególności wobec wyjaśnień, jakie Wojewoda Pomorski przedstawił Rzecznikowi Praw Obywatelskich (kopia pisma w załączeniu). Jak stwierdził Wojewoda Pomorski: „W związku z informacją zawartą w piśmie Pana Dyrektora dotyczącą szczególnego zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich dokumentami świadczącymi o tym, że organizator zgromadzeń cyklicznych spełnia przesłanki ujęte w przepisie art. 26a ust. 1 ustawy Prawo o zgromadzeniach informuję, że w trakcie postępowania sprawdzono zapisy umieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Gdańsk. Z danych tam zawartych wynika, że w latach 2016-2018, w terminach i miejscu określonym we wniosku wnioskodawca nie dokonywał zawiadomień o zorganizowaniu zgromadzenia publicznego, a inne podmioty odbyły na Placu Solidarności w tych latach zaledwie dwa zgromadzenia po jednym w dniu 10 kwietnia i 3 maja. Zważywszy jednak na treść art. 26a ust. 1 ustawy Prawo o zgromadzeniach (Jeżeli zgromadzenia są organizowane przez tego samego organizatora w tym samym miejscu lub na tej samej trasie co najmniej 4 razy w roku według opracowanego terminarza lub co najmniej raz w roku w dniach świąt państwowych i narodowych, a tego rodzaju wydarzenia odbywały się w ciągu ostatnich 3 lat, chociażby nie w formie zgromadzeń i miały na celu w szczególności uczczenie doniosłych i istotnych dla historii Rzeczypospolitej Polskiej wydarzeń, organizator może zwrócić się z wnioskiem do wojewody o wyrażenie zgody na cykliczne organizowanie tych zgromadzeń) na potrzeby postępowania przyjęto, że przepisy ustawy nie nakładają na wnioskodawcę obowiązku prowadzenia dokumentacji tych wydarzeń, a zainteresowany wyjaśnił ustnie, że wydarzenia miały miejsce w terminach podanych we wniosku w innej niż zgromadzenia publiczne formie”.

Takie wyjaśnienia i uzasadnienie wydania decyzji przedstawione przez Wojewodę Pomorskiego nie spełniają wytycznych Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym **organizator musi wykazać, że działania, które chce zgłosić jako zgromadzenie cykliczne, odbywały się w ciągu ostatnich 3 lat.**

Należy wskazać, że w świetle art. 7 k.p.a. organ administracji publicznej ma obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Organ administracji powinien również prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania (art. 8 § 1 k.p.a.). Artykuł 77 § 1 k.p.a. stanowi, że „Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy”. Zgodnie z art. 80 k.p.a.: „Organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona”, zaś art. 107 § 3 k.p.a. wskazuje, że uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w zaskarżonej decyzji administracyjnej organ administracji publicznej wymagań tych nie spełnił. W tym kontekście warto podkreślić, że istotne jest również wyjaśnienie wątpliwości co do braku podmiotowości prawnej Wnioskodawcy, wyrażonych w odwołaniu Prezydenta Miasta Gdańska z 11 kwietnia 2019 r.

Przedstawiciele doktryny podkreślają, że: „[...] wprowadzenie zgromadzeń cyklicznych ma na celu uproszczenie zgłaszania zgromadzeń odbywających się w sytuacjach, które mogą być uznane za szczególnie istotne dla tworzenia więzi wspólnoty narodu polskiego². Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Podwyższenie wymogów dotyczących realizacji wolności zgromadzeń w taki sposób, że konieczne jest uzyskanie zgody na organizację określonego rodzaju zgromadzeń (w tym wypadku cyklicznych) tworzy

² A. Gajda, *Kilka uwag o wolności zgromadzeń na tle najnowszych zmian ustawy – prawo o zgromadzeniach*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. XXXVIII, s.195.

wyższy standard gwarancyjny i w rzeczywistości służy ochronie innych zgromadzeń (opartych o notyfikację). Konieczność uzyskania zgody oparta o ocenę spełnienia ustawowych przesłanek przez wnioskodawcę, eliminuje lub co najmniej ogranicza możliwość nadużyć ze strony organizatorów zgromadzeń cyklicznych” (Kp 1/17). W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przyjęta przez Wojewodę Pomorskiego interpretacja wymogów nałożonych na organizatora zgromadzeń organizowanych cyklicznie zaprzecza funkcji gwarancyjnej uzyskania zgody opisanej przez TK.

Co więcej, decyzja dotyczy zgromadzeń trwających każdorazowo od godziny 6 rano do godziny 22, co sprawia, że w tych samych dniach w tym miejscu nie odbędą się już żadne inne zgromadzenia. W efekcie inni obywatele są pozbawieni szansy na korzystanie z konstytucyjnie gwarantowanej wolności zgromadzeń w ważnym historycznie dla Polaków miejscu. W wypadku organizowanych równolegle zgromadzeń zawsze będzie występował konflikt wolności i praw różnych podmiotów, jednak rozwiązaniem sytuacji nie może być całkowite pozbawienie jednego lub wielu z nich wolności i praw. Należy wskazać, że interpretacja ustawowych wymagań zgodnie z Konstytucją RP powinna przynajmniej obejmować przeprowadzenie wnikliwego postępowania wyjaśniającego, aby instytucja zgromadzenia cyklicznego nie była wykorzystywana instrumentalnie.

Mając na względzie powyższe, wnoszę jak na wstępie.

Załącznik 1

Adam Bodnar