

Warszawa, dnia 22 maja 2020 r.

514/2020/PIP/JJe/PKu

**Szanowny Pan
Nadinspektor Paweł Dobrodziej
Komendant Stołeczny Policji**
ul. Nowolipie 2
00-150 Warszawa

Szanowny Panie Komendancie,

Helsińska Fundacja Praw Człowiek pragnie wyrazić zaniepokojenie sytuacją, która miała miejsce w sobotę 16 maja 2020 r. w Warszawie. Jak wynika z doniesień medialnych¹, podczas sobotniego „Protestu przedsiębiorców” doszło do 380 zatrzymań, wystawienia 150 mandatów, skierowania 220 wniosków o ukaranie oraz użycia gazu łzawiącego przez Policję. Według informacji podanych przez media podczas czynności wykonywanych przez funkcjonariuszy mogło dojść do przekroczenia uprawnień policjantów.

Zgodnie z informacjami uzyskanymi przez Fundację w dniu 11 maja 2020 r. [REDAKTOWANE] na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach zawiadomił organ gminy o zamiarze zorganizowania w dniu 16 maja 2020 r. o godzinie 12:00 w Warszawie zgromadzenia. Organizator jako przewidywalną liczbę uczestników podał 10 000 osób.

¹ Zob. m.in.: Sulowski Kacper, *Przedsiębiorcy zdeterminowani. Trzy razy przebijali kordon policji. Doszli prawie na Nowogrodzką*, 16 maja 2020 r., [warszawa.wyborcza.pl](https://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,25951129,przedsiębiorcy-zbieraja-sie-na-pl-zamkowym-chca-przejsc-pod.html), dostęp: <https://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,25951129,przedsiębiorcy-zbieraja-sie-na-pl-zamkowym-chca-przejsc-pod.html>; „Protest przedsiębiorców” w Warszawie. *Policja użyła gazu łzawiącego*, 16 maja 2020 r., Fakty TVN, dostęp: <https://fakty.tvn24.pl/ogladaj-online,60/warszawa-protest-przedsiębiorcow-policja-uzyla-gazu-lzawiacego,1016421.html>.

Organ gminy pismem z dnia 12 maja 2020 r. zawiadomił [REDAKTOWANE], że złożone przez niego zgłoszenie nie może zostać zarejestrowane. Organ powołał się w piśmie na rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Organ gminy stwierdził, że na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obowiązuje zakaz organizowania zgromadzeń w rozumieniu ustawy Prawo o zgromadzeniach aż do odwołania.

Następnie organizator wniósł do Sądu Okręgowego w Warszawie pismo, w którym odwołał się od odmowy wpisania zgromadzenia w rejestrze publicznym oraz wniósł o jego uchylenie. W piśmie zatytułowanym: „odwołanie od decyzji administracyjnej” [REDAKTOWANE] podkreślił, że odmowa rejestracji zgromadzenia została podjęta bez podstawy prawnej, a więc została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Prezydent m. st. Warszawy wniósł o odrzucenie odwołania wskazując, że „pismo organu gminy z dnia 12 maja 2020 r. nie stanowi decyzji administracyjnej, od której służyłoby wnioskodawcy odwołanie, nie jest przejawem władczego czy też decyzyjnego działania organu gminy”.

Sąd Okręgowy w Warszawie postanowieniem z dnia 14 maja 2020 r. oddalił wniesione przez organizatora odwołanie. Jednocześnie sąd I instancji nie podzielił stanowiska uczestnika postępowania Prezydenta m. st. Warszawy. W uzasadnieniu Sąd Okręgowy w Warszawie podkreślił, że pismo organu gminy „zawiera minimum elementów zezwalających na zakwalifikowanie go jako decyzji administracyjnej o zakazie zgromadzenia”. Co więcej, Sąd stwierdził prawidłowość tego zakazu powołując się na zagrożenie epidemiologiczne i konieczność ochrony zdrowia ludzkiego pozostające w związku z art. 14 pkt. 2 ustawy Prawo o zgromadzeniach.

Organizator złożył zażalenie na postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie, w którym wniósł o uchylenie decyzji z dnia 12 maja 2020 r. oraz umorzenie postępowania, ewentualnie o zmianę postanowienia i uchylenie decyzji organu gminy. Udział w postępowaniu, pismem z dnia 15 maja 2020 r., zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich.

W dniu 15 maja 2020 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowił, że „zażalenie skarżącego zasadnie podnosi wadliwe zakwalifikowanie przez sąd okręgowy pisma uczestnika z 12 maja 2020 r. (...) jako decyzji administracyjnej o zakazie zgromadzenia”. Sąd II instancji wyraźnie podkreślił, że „nie można uznać, że pismo organu gminy z 12 maja 2020 r. informujące o braku rejestracji zgłoszenia z uwagi na wynikający z

rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. bezterminowy zakaz organizowania zgromadzeń w rozumieniu ustawy Prawo o zgromadzeniach, stanowiło zakończenie postępowania w sposób przewidziany przez ustawę Prawo o zgromadzeniach, w szczególności zaś zawierało władcze rozstrzygnięcie zakazujące zgromadzenia”. **Tym samym Sąd Apelacyjny wskazał, że nie można uznać, że pismo organu gminy stanowiło decyzję administracyjną o zakazie zgromadzenia.**

O zakazie zgromadzeń mowa jest w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Został on podtrzymany w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Przepis § 14 ust. 1 pkt 1 tego rozporządzenia utrzymuje dotychczasowy zakaz organizowania zgromadzeń w rozumieniu ustawy Prawo o zgromadzeniach aż do odwołania. Powyżej wspomniane rozporządzenia zostały wydane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, w celu jej wykonania.

W kontekście niniejszej sprawy Sąd Apelacyjny w Warszawie podkreślił: „że powyższy stan prawny budzi istotne wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnego prawa obywateli do zgromadzeń wynikającego z art. 57 Konstytucji RP, w szczególności w kontekście konstytucyjnie dopuszczalnych ograniczeń praw podmiotowych i zasady proporcjonalności zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP”.

Zgodnie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności² – ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”. Należy również podkreślić, że „ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”, w tym przypadku wolności zgromadzeń. Pragniemy przypomnieć, że ograniczenia w prawach i wolnościach obywatelskich należy rozumieć w sposób ścisły, uwzględniając przy tym ich cel (zmniejszenie rozprzestrzeniania się COVID-19).

² Uregulowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka, już w uwagach do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii podkreślała, że: „obecne przepisy ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie pozwalają na odgórne zakazywanie zgromadzeń opisanych w ustawie Prawo o zgromadzeniach. Wskazany w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności dotyczy, zdaniem HFPC, wydarzeń o charakterze komercyjnym, a nie tych, które są emanacją podstawowego politycznego prawa jednostki”³. Jak słusznie zauważył Rzecznik Praw Obywatelskich: „należy rozważyć, czy dana regulacja wypełnia konstytucyjny standard proporcjonalności i nie nadaje zbyt szerokich uprawnień organom władzy w tym zakresie”⁴. Warto także wskazać, że wolność zgromadzeń nie została umieszczona w katalogu praw, które podlegają ograniczeniu w wypadku ogłoszenia stanu na terytorium Polski stanu klęski żywiołowej.

W doktrynie podkreśla się, że: „Zgromadzenie jest niezwykle ważnym środkiem komunikacji międzyludzkiej, 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”⁵. Co więcej, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, wolność zgromadzeń pełni funkcję partycypacyjną. W orzecznictwie przyjmuje się, że: „Wiąże się ona z możliwością wpływania jednostek na proces decyzyjny oraz kształtowanie woli politycznej niezależnie od istniejącego mechanizmu

³ Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, dostęp: <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/04/uwagi-HFPC-rozporzadzenie-do-projektu-rozporzadzenia-RM-z-18.04.20.pdf>.

⁴ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 maja 2020 r., dostęp: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do%20MSWiA%2C%205.05.2020.pdf>.

⁵ Florczak-Wątor Monika. Art. 57. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wolters Kluwer Polska, 2019.

przedstawicielskiego, a więc w okresach między poszczególnymi aktami wyborczymi. Wolność zgromadzeń ma zatem znaczenie zarówno dla ochrony interesów mniejszości, względem większości rządzącej, stwarza bowiem okazję do oddziaływania na sferę publiczną oraz określania kierunków podejmowanych rozstrzygnięć⁶.

Fundacja pragnie zaznaczyć, że w związku z ogłoszonym w Polsce stanem epidemii koronawirusa nie ma wątpliwości, że wyjątkowa sytuacja w państwie daje podstawy do czasowego wdrożenia ograniczeń w prawach i wolnościach obywatelskich. Natomiast egzekwowanie przestrzegania wspomnianych regulacji, mających na celu ochronę zdrowia i życia ogółu społeczeństwa, ciąży na funkcjonariuszach publicznych. Należy jednak pamiętać, że wszystkie podejmowane przez organy publiczne czynności, zmierzające do zapobiegania rozprzestrzeniania się COVID-19, muszą spełniać test proporcjonalności, respektować godność ludzką oraz mieć podstawę prawną.

Mając powyższe na uwadze, zwracamy się do Pana Komendanta z uprzejmą prośbą o odniesienie się do powyżej opisanej sytuacji. W szczególności prosimy o wskazanie podstawy prawnej czynności podejmowanych przez funkcjonariuszy Policji, w tym rozproszenia zgromadzenia, zatrzymań uczestników „Protestu przedsiębiorców”, wystawiania mandatów, kierowania wniosków o ukaranie oraz użycia gazu łzawiącego. Prosimy także o informację, czy znana była organom Policji w dniu 16 maja 2020 r. treść wskazanego wyżej w niniejszym piśmie postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 15 maja 2020 r. (sygn. Akt VI Acz 339/20) oraz jego uzasadnienia.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Łukasz Wyner



Helsińska Fundacja Praw Człowieka
SEKRETARZ ZARZĄDU

Piotr Kłodoczny

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r., K 44/12.