

Sygn. akt IV Ns 47/20

## POSTANOWIENIE

Dnia 2 maja 2020 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie IV Wydział Cywilny w składzie:  
przewodniczący SSO Magdalena Kubczak  
protokolant: Daria Kamionowska  
po rozpoznaniu w dniu 2 maja 2020 r. w Warszawie na rozprawie  
odwołania M. J.  
z udziałem Prezydenta m. W.  
w sprawie zakazu zgromadzenia  
postanawia:

1. oddalić odwołanie;
2. ustalić, iż każdy z uczestników ponosi koszty związane z własnym udziałem w sprawie.

## UZASADNIENIE

28 kwietnia 2020 r. korespondencją mailową skierowaną do Urzędu miasta W. M.J. zawiadomił o zamiarze zorganizowania 10 maja 2020 w godz. 12:00-15:00 zgromadzenia na Pl. (...).

Pismem z 28 kwietnia 2020r. M.J. został zawiadomiony, że z uwagi na rozporz. Rady Ministrów z 19 kwietnia 2020r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem epidemii ( Dz. U. poz. 697 ze zm.), do odwołania obowiązuje zakaz organizacji zgromadzeń, a wobec tego zaplanowane zgromadzenie nie może zostać zarejestrowane.

W wyniku odwołania skierowanego do sądu przez M. J., postanowieniem z 30 kwietnia 2020r. odrzucono odwołanie, uznając je za niedopuszczalne z uwagi na brak decyzji organu w sprawie odmowy organizacji zgromadzenia.

Na skutek zażalenia M. J., sąd II instancji postanowieniem z 1 maja 2020r. uchylił powyższe postanowienie i nakazał rozpoznanie odwołania M. J. z uwagi na to, iż pismo organu z 30 kwietnia 2020r. zawiera elementy niezbędne dla decyzji administracyjnej.

Na rozprawie pełnomocnik uczestnika wniósł o odrzucenie odwołania, albowiem organ w sytuacji gdy wydano rozporządzenie Rady Ministrów wprowadzające zakaz zgromadzeń, nie jest uprawniony do wydania decyzji wobec generalnego zakazu dotyczącego wszystkich zgromadzeń.

Sąd zważył.

Zgodnie z art. 14 ustawy z 24 lipca 2015r. prawo o zgromadzeniach ( Dz. U. z 2018r., poz. 408 ze zm.) o zakazie zgromadzenia organ wydaje decyzję, jeżeli:

- 1) jego cel narusza wolność pokojowego zgromadzania się, jego odbycie narusza art. 4 lub zasady organizowania zgromadzeń albo cel zgromadzenia lub jego odbycie naruszają przepisy karne;
- 2) jego odbycie może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, w tym gdy zagrożenia tego nie udało się usunąć w przypadkach, o których mowa w art. 12 lub art. 13;
- 3) zgromadzenie ma się odbyć w miejscu i czasie, w których odbywają się zgromadzenia organizowane cyklicznie, o których mowa w art. 26a.

W niniejszej sprawie organ formalnie nie wydał decyzji o zakazie zgromadzenia, albowiem jedynie poinformował M.J. o braku możliwości zarejestrowania organizacji zgłaszanego przez niego zgromadzenia.

Sąd rozpoznający sprawę ponownie, jest związany poglądem prawnym wyrażonym przez sąd II instancji w orzeczeniu uchylającym orzeczenie sądu I instancji i przekazującym sprawę do ponownego rozpoznania.

Przyjmując pogląd Sądu Apelacyjnego, iż wspomniane pismo zawiera elementy pozwalające potraktować je jak decyzję na gruncie przepisów ustawy-*prawo o zgromadzeniach*, należało tym samym przyjąć, iż organ wydał decyzję o zakazie zgromadzenia, powołując się na wspomniane rozporz. Rady Ministrów.

Z uwagi na to, iż organ nie udostępnił informacji o rejestracji zgromadzenia w Biuletynie Informacji Publicznej, należało przyjąć, iż bieg terminu, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy na złożenie odwołania od decyzji organu (pisma) rozpoczął się od momentu doręczenia M. J. wspomnianego pisma. Termin do wniesienia odwołania do sądu został przez odwołującego się zachowany.

Wniesienie odwołania od decyzji organu obliguje w takim wypadku sąd do merytorycznej oceny podstaw zastosowanego zakazu zgromadzenia. Z treści art. 16 ust. 5 ustawy wynika, że w razie uwzględnienia odwołania, postanowienie sądu podlega natychmiastowemu wykonaniu, tym samym zakaz zgromadzenia przestaje wiązać. W przeciwnym wypadku sąd wydaje postanowienie o oddaleniu odwołania, co oznacza, iż w ten sposób sąd utrzymuje decyzję organu o zakazie zgromadzenia w mocy. Oznacza to, iż sąd w wyniku odwołania nie może uchylić decyzji organu i przekazać sprawy do ponownego rozpoznania temu organowi.

Należy przy tym zauważyć, że ustawa- prawo o zgromadzeniach reguluje istotne uprawnienie obywatelskie w postaci prawa do swobodnego organizowania zgromadzeń, będącego emanacją wolności i praw politycznych. Dla realizacji tego uprawnienia istotne jest, aby jego ograniczenia mogły być poddane kontroli sądowej. Natomiast sądowa kontrola ograniczenia prawa do zgromadzeń została wprowadzona w celu ochrony wolności zgromadzeń.

W niniejszej sprawie organ w rzeczywistości nie dokonał oceny zgłoszenia w kontekście przesłanek z art. 14 ustawy, ograniczając się do powołania przepisów wspomnianego rozporządzenia i uznając, iż nie jest uprawniony do wydania decyzji z uwagi na rozstrzygnięcie kwestii zakazu zgromadzenia aktem innego organu o charakterze generalnym.

Ustawa prawo o zgromadzeniach nie przewiduje kompetencji dla innego organu (poza wojewodą- art. 26 b-c) do podejmowania decyzji w kwestii dopuszczalności lub zakazu zgromadzenia. Z kolei wśród przesłanek zakazu zgromadzeń określonych w art. 14 ustawy brak przesłanki w postaci aktu prawnego wydanego przez organ władzy publicznej. Z kolei zgodnie z art. 57 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa. Ograniczenie prawa zgromadzeń może nastąpić z uwzględnieniem zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którą 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. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Zatem w samej Konstytucji została przewidziana możliwość ograniczenia wolności zgromadzeń przez ustawodawcę. Ograniczenia te wynikają m.in. z ustawy o zgromadzeniach, ale także z innych ustaw, przede wszystkim dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom, a także porządku publicznego oraz ochrony zdrowia.

Należy uwzględnić regulację prawną zawartą w ustawie z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi ( t. jedn. Dz. U. z 2019r.,

poz. 1239). W art. 46 ust. 1 i 2 tej ustawy stanowi się, że wojewoda- na obszarze województwa lub jego części, zaś minister właściwy do spraw zdrowia –na obszarze więcej niż jednego województwa w drodze rozporządzenia ogłaszają i odwołują stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii, przy czym zgodnie z art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy w rozporządzeniach wydanych przez w/w organy można ustanowić zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności- uwzględniając przy określaniu wprowadzanych zakazów i ograniczeń drogi szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych oraz sytuację epidemiczną na obszarze, na którym ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii.

Dodatkowo ustawą z 2 marca 2020r. *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* ( Dz. U. z 2020r., poz. 374) wprowadzono do ustawy *o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* przepis art. 46 a i 46 b, dający Radzie Ministrów upoważnienie do wydania rozporządzenia określającego zagrożony obszar wraz ze wskazaniem rodzaju strefy, na którym wystąpił stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego oraz określającego rodzaj stosowanych rozwiązań - w zakresie określonym w art. 46b, mając na względzie zakres stosowanych rozwiązań oraz uwzględniając ( odmiennie niż w przypadku określonym w art. 46 ust. 1 i 2 ustawy) bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 46 b pkt 1 ustawy, w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 46a, Rada Ministrów może ustanowić ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4, to jest m.in. wspomniany zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności.

W wyniku upoważnienia zawartego w art. 46 a i 46 b pkt 1-6 i 8-12 Rada Ministrów wydała rozporządzenie z 19 kwietnia 2020r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii ( Dz. U. z 2020r., poz. 697 ze zm.). W par. 1 ustalono, iż obszarem, na którym wystąpił stan epidemii wywołany zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 jest obszar całego kraju. W par. 14 ust. 1 pkt 1, do odwołania zakazano organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 ustawy *–prawo o zgromadzeniach*. Ponadto w par. 17-18 wprowadzono nakazy dotyczące określonego sposobu przemieszczania się, w tym obowiązek zachowania określonej odległości między pieszymi oraz obowiązek stosowania środków profilaktycznych- środków ochrony osobistej w postaci masek, maseczek, kasków ochronnych.

Wprawdzie sama ustawa *o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* w art. 46 ust. 4 pkt 4 nie uściśla terminu „zgromadzenie”, posługując się ogólną formułą „ widowisk i innych zgromadzeń ludności”, co może wskazywać na wszelkiego rodzaju zgromadzenia, albo- na innego rodzaju (w rozumieniu potocznym) zgromadzenia niż w rozumieniu art. 3 ustawy *–prawo o zgromadzeniach*, ale wspomniane rozporządzenie odwołuje się do zgromadzeń w rozumieniu art. 3 ustawy o zgromadzeniach. Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji, źródłami powszechnie

obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. W ustawie o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, jak wyżej wskazano, przewidziano możliwość ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, upoważniając w podanych przypadkach organ – Radę Ministrów do wprowadzenia zakazu zgromadzeń – na podstawie ustawowej delegacji wskazanej w art. 46a.

Prowadzi to do wniosku, iż generalny zakaz zgromadzeń wyłącza konieczność wydania przez organ gminy decyzji na podstawie art. 14 ustawy-*prawo o zgromadzeniach*, albowiem tego rodzaju decyzja ma charakter indywidualny w tym rozumieniu, że rozstrzyga o niedopuszczalności zorganizowania konkretnie oznaczonego zgromadzenia (art. 10 ust. 1 ustawy), podczas gdy przepisy rozporządzenia odnoszą skutek do wszystkich zgromadzeń, które mogłyby być zgłoszone i zorganizowane na podstawie ustawy o zgromadzeniach.

Można mieć wątpliwość co do zasad prawidłowej legislacji w odniesieniu do art. 46 i art. 46a ustawy, albowiem to nie wprost w ustawie określono zakaz lub ograniczenie zgromadzeń, ograniczając się natomiast do wskazania, iż przesłanką wprowadzenia przez Radę Ministrów zakazu zgromadzeń ludności jest wystąpienie stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego o charakterze i rozmiarach przekraczających możliwości działania wojewody lub ministra właściwego do spraw zdrowia z jednoczesnym upoważnieniem Rady Ministrów do wprowadzenia zakazu zgromadzeń bez żadnych ograniczeń czasowych, mimo iż w przypadku innego rodzaju ograniczeń określonych w art. 46 ust. 4 w zw. z art. 46b pkt 1 ustawy ograniczenia te mają charakter czasowy. Jednocześnie poprzez ustalenie, iż stan epidemii obejmuje obszar całego kraju, wprowadzony zakaz zgromadzeń ma charakter powszechny i obejmuje wszelkiego rodzaju zgromadzenia na terenie całego kraju, tym samym wprowadza generalne ograniczenie wolności konstytucyjnej, jaką jest wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich ( art. 57 Konstytucji).

Niemniej jednak należy zauważyć, iż wprowadzenie stanu epidemii lub zagrożenia epidemicznego w rozumieniu ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi jest związane z zapobieganiem i zwalczaniem zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi ( art. 1 ustawy), a zatem – z ogólnie ochroną życia i zdrowia ludzi.

Nawet zatem gdyby przyjąć, że zgłoszenie zgromadzenia przez organizatora w trybie określonym ustawą- *prawo o zgromadzeniach* obliguje organ gminy do wydania decyzji w przedmiocie zakazu mimo istnienia innego rodzaju aktu wprowadzającego generalny zakaz zgromadzeń, to także i w tym przypadku nie byłoby podstaw do organizacji zgromadzenia z uwagi na przesłankę zagrożenia zdrowia i życia ludności, o której mowa w art. 14 ust. 2 ustawy-*prawo o zgromadzeniach*.

Jak wynika z definicji zgromadzenia ( art. 3 ust. 1 ustawy) zgromadzeniem jest zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej na nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu.

Z kolei w zawiadomieniu o organizacji zgromadzenia złożonym do organu przez M. J. wskazano następujące warunki:

- planowaną trasę- ul. (...),(...),(...),
- przewidywaną liczbę uczestników-100.000 osób,
- cel zgromadzenia- protest przeciwko fałszowaniu wyborów,
- dodatkowe informacje- planowanie przemówień, nagłośnienia, marszu oraz środków ostrożności polegających na tym, że każdy uczestnik ma zachować odległość 2 metrów od innych uczestników ( zawiadomienie k 14).

Bezsporne jest, iż w sprawie nie zachodzi przesłanka z art. 14 pkt 3 ustawy. Ponadto nie ma podstaw do zakazu zgromadzenia z uwagi na treść art. 14 pkt 1 ustawy- wskazany przez organizatora cel zgromadzenia sprowadza się do realizacji konstytucyjnych praw i wolności –prawa do wyrażania poglądów oraz oddziaływania w ten sposób na postawy i poglądy innych osób jako formy uczestnictwa obywateli w debacie publicznej, w tym wyrażania poglądów w kwestii publicznej, jaką jest organizacja wyborów na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Natomiast w sprawie zachodzi przesłanka zakazu zgromadzenia określona w art. 14 pkt 2 ustawy- odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi.

Zgromadzenie się na otwartej przestrzeni, na obszarze wyznaczonym wskazanymi ulicami przewidywanej przez organizatora liczby osób nie daje podstaw do przyjęcia, iż zarówno organizator zgromadzenia, jak i organy publiczne zobligowane do zapewnienia porządku będą w stanie zapewnić zasady przemieszczania się uczestników zgromadzenia w sposób określony w par. 17 ust. 1 pkt 1 wyżej wskazanego rozporządzenia Rady Ministrów z uwzględnieniem obowiązku używania środków ochrony określonych w par. 18 ust. 1 rozporządzenia. Stąd też należy przyjąć, iż w wypadku planowanego przez M. J. zgromadzenia i braku możliwości zastosowania środków ostrożności zaistniała przeszkoda do organizacji zgromadzenia, a tym samym organ byłby w takim wypadku uprawniony do wydania decyzji o zakazie zgromadzenia na podstawie art. 14 pkt 2 ustawy.

W konsekwencji, przyjmując, iż pismo z 28.04.2020r. skierowane do M. J. należało potraktować jak decyzję w rozumieniu ustawy, od której przysługuje odwołanie, odwołanie to należało oddalić.

Wobec powyższego, orzeczono jak w pkt 1 sentencji. O kosztach orzeczono na podstawie art. 520 par. 1 kpc.