

Sygn. akt XXV Ns 41/20

POSTANOWIENIE

Dnia 7 maja 2020 roku, godz. 14.00

Sąd Okręgowy w Warszawie XXV Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący: SSO Krystyna Stawecka

Protokolant: Joanna Sokołowska

po rozpoznaniu w dniu 7 maja 2020 roku w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania M. J.

z udziałem Prezydenta (...) W.

w sprawie odwołania od zakazu zgromadzenia z 6 maja 2020 r.

postanowił:

1.

Oddalić odwołanie;

2.

Ustalić, że każdy z uczestników postępowania ponosi koszty postępowania związane z własnym udziałem w sprawie.

Sygn. akt XXV Ns 41/20

UZASADNIENIE

W dniu 4 maja 2020 r. M. J. złożył nowy (drugi) wniosek o zezwolenie na przeprowadzenie w dniu 10 maja 2020 r. zgromadzenia publicznego, którego liczba osób nie przekroczy 50 osób - z powołaniem się na przepis § 11 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Zdrowia 20 marca 2020 r. (Dz. U. poz. 491), który jego zdaniem nadal pozostaje w polskim porządku prawnym.

W dniu 5 maja 2020 r. organ poinformował o odmowie zarejestrowania wnioskowanego zgromadzenia.

Przy tak formułowanej treści decyzji administracyjnej strona skarżąca wyraziła wątpliwość, czy decyzja ta zabrania tylko przeprowadzenia demonstracji, czy jedynie odmawia jej wpisania w rejestr publiczny, ponieważ gramatyczna treść pisma wskazuje jedynie na odmowę zarejestrowania, która nie ma znaczenia dla legalności zgromadzenia.

M. J. wniósł niniejsze odwołanie od w/w zakazu zgromadzenia wnosząc o uchylenie zakazu.

Ponadto M. J. wniósł o zasądzenie od organu na rzecz skarżącego kosztów postępowania z uwzględnieniem kosztów dojazdu na rozprawę w przypadku jej wyznaczenia w kwocie 350 km x 0,8358zł/km x 2 strony co stanowi 585 zł.

Organ uczestniczący w postępowaniu - Prezydent (...) W. wniósł o odrzucenie odwołania z uwagi na to, że pismo informujące o zakazie zgromadzenia z 6 maja 2020 r. nie stanowi decyzji administracyjnej.

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

Pierwszy wniosek o zezwolenie na przeprowadzenie w dniu 10 maja 2020 r. zgromadzenia publicznego, skarżący M. J. złożył w dniu 28 kwietnia 2020 r., gdzie w trybie art. 7 ust. 1 ustawy Prawo o zgromadzeniach podał, iż ma zamiar w dniu 10 maja 2020 r. przeprowadzić demonstrację.

Pismem organu z dnia 30 kwietnia 2020 r. - poinformowano skarżącego o zakazie przeprowadzenia demonstracji na mocy § 14 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. (Dz.U. poz.697).

M. J. wniósł odwołanie od decyzji organu o zakazie zgromadzenia, które Sąd Okręgowy w Warszawie odrzucił postanowieniem z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie o sygn. akt IV Ns 46/20 powołując się na okoliczność, iż zaskarżone pismo nie stanowi decyzji administracyjnej, a jest jedynie informacją organu o istnieniu generalnego zakazu zgromadzeń w okresie epidemii.

Postanowienie to zostało następnie uchylone przez Sąd Apelacyjny w Warszawie, który uznał, że pismo informacyjne z dnia 30 kwietnia 2020 r. stanowi jednak formę indywidualnej decyzji administracyjnej o której mowa w art. 14 i 15 Ustawy Prawo o zgromadzeniach.

W wyniku ponownego rozpoznania sprawy w dniu 2 maja 2020 r. Sąd Okręgowy w Warszawie w sprawie o sygn. akt IV Ns 47 /20 oddalił odwołanie od zakazu zgromadzenia.

W uzasadnieniu Sąd wskazał, że podstawę oddalenia odwołania stanowią przepisy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku wystąpieniem stanu epidemii wydane na podstawie upoważnienia ustawowego z art. 46a i 46b ustawy z dnia 5 grudnia 2008 o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych, które generalnie zakazują zgromadzeń publicznych aż do odwołania. W ocenie Sądu Okręgowego dotyczyło to także zgromadzeń określonych w ustawie odrębnej tj. Prawo o zgromadzeniach, pomimo iż ustawa ta w art. 14 Prawo o zgromadzeniach nie wskazuje na możliwość ograniczenia prawa do pokojowych demonstracji na podstawie innych ustaw.

Sąd Okręgowy wskazał, że wprowadzenie stanu epidemii (...) związane jest z zapobieganiem i zwalczaniem zakażeń i chorób zakaźnych (art. 1 ustawy), co stanowi obligatoryjną przesłanką niejako automatycznego wydania zakazu zgromadzenia. Ponadto wskazał, iż z definicji w tym stanie rzeczy należy przyjąć, iż w wypadku planowanego przez M. J. zgromadzenia i braku możliwości zastosowania środków ostrożności zaistniała przeszkoda do organizacji zgromadzenia albowiem do poruszania się w przestrzeni publicznej konieczne jest stosowanie środków ochrony osobistej oraz zachowanie stosownej odległości od osób trzecich, a w ocenie Sądu Okręgowego nie jest to możliwe na obszarze wskazanym jako obszar poruszania się demonstracji.

Sąd Apelacyjny w Warszawie w Postanowieniu z dnia 3 maja 2020 r. oddalił zażalenie skarżącego, wskazując na zasadność wprowadzenia zakazu organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 ustawy z 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2019 poz. 631), wynikającego wprost z art. 14 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia z 19 kwietnia 2020 r.

Sąd zważył co następuje:

Przechodząc na grunt rozpoznawanego odwołania od decyzji organu z dnia 6 maja 2020 r. (skarżący mylnie wskazał datę 5 maja) należy podnieść, że zarzut skarżącego dotyczy nie tylko samego zakazu zgromadzenia, ale zawiera także wątpliwość czy wydano tylko zakaz demonstracji wskazany w art. 14 i 15 ustawy Prawo o zgromadzeniach, czy jedynie bezprawnie odmówiono wpisu w rejestrze publicznym Strona skarżąca twierdzi, że otrzymana odmowa zgody jest to jedynie odmowa wpisu w rejestrze, która sama w sobie nie stanowi zakazu zgromadzenia.

Strona skarżąca w swoim odwołaniu powołuje się na fakt, że w porządku prawnym obowiązuje Rozporządzenie Ministra Zdrowia 20 marca 2020 r. Zgodnie z § 11 ust. 2 tego rozporządzenia zezwala się na przeprowadzenie zgromadzeń publicznych, jeśli liczba osób takiego zgromadzenia nie przekracza 50 osób, a nowe zgłoszenie strony spełniało ten wymóg.

Skarżący podniósł, że przy braku zarzutów faktycznych organu wobec zgromadzenia, wnioskodawca nie ma obowiązku udawadniania „a priori” na etapie wniosku jak i odwołania, iż zgłoszone przez niego zgromadzenie będzie zgodne z prawem albo czy uczestnicy zachowają się zgodnie z zasadami bezpieczeństwa wprowadzonymi innymi przepisami.

Strona z ostrożności wskazała także, że wybierając miejsce zgromadzenia dla 49 osób kierowała się także bezpieczeństwem i względami praktycznymi - Plac (...) jest to duża powierzchnią otwarta, którą można „ogarnąć wzrokiem” w całości i natychmiast reagować na wszelkie zagrożenia albo inne nieprzewidziane okoliczności.

Skarżący domaga się w odwołaniu rozważenia w niniejszej sprawie czy rozporządzenie wydane na podstawie i w celu wykonania określonej ustawy może faktycznie uchylać inną ustawę lub Konstytucję oraz rozważenia, czy „zgromadzenie” o którym mowa w zawiadomieniu skarżącego podlega ograniczeniom zawartym w § 14 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r.

Skarżący wskazał, że określone w art. 57 Konstytucji prawo do pokojowego zgromadzenia się jest jednym z podstawowych praw obywatelskich, którego ograniczenie jest możliwe ustawą w ściśle określonych przypadkach.

Ustawa Prawo o zgromadzeniach w sposób enumeratywny wyczerpująco wylicza te przypadki i wskazuje w art. 14 ustawy, że jest to możliwe jeśli :

- 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.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku wystąpieniem stanu epidemii wydane zostało na podstawie art. 46a i 46b ustawy z dnia 5 grudnia 2008 o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych.

Jak wskazuje skarżący nazwa tego aktu prawnego nie jest to ustawa wymieniona w art. 228 ust. 1 Konstytucji albowiem nie obejmuje ona w swej formalnej i faktycznej treści stanów klęski żywiołowej, ale zjawiska powszechne jak zakażenia i choroby.

Ustawa ta nie uprawnia zatem Rady Ministrów do naruszenia prawa i wolności chronionych konstytucyjnie. Gdyby nawet przyjąć, że ustawa ta stanowi formę ustawy o której mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji, to delegacja art. 233 ust. 3 Konstytucji nie przewiduje dla tej ustawy prawa do ograniczenia praw do pokojowego zgromadzania się. To rozwiązanie ma na celu właśnie zapobieżenie wykorzystywaniu stanów klęski żywiołowej przez władze publiczne do pacyfikowania lub uniemożliwiania pokojowego wyrażania przez obywateli dezaprobaty dla działania władzy publicznej. Okoliczności tej- zdaniem skarżącego - nietrafnie nie dostrzegł Sąd Okręgowy w zaskarżonym wcześniej i opisanym wyżej orzeczeniu.

W ocenie skarżącego w sytuacji wystąpienia stanu epidemii, o którym mowa w Ustawie z dnia 5 grudnia 2008 o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych - można z punktu logiki i zdrowego rozsądku nakazywać powstrzymywanie się od określonych zachowań np. zgromadzania się, ale nie uprawnia to władz publicznych do wydawania zakazów korzystania z praw chronionych konstytucyjnie. Stan epidemii jako stan faktyczny w sposób oczywisty odróżnić należy od stanu prawnego określonego w art. 233 Konstytucji, który uprawnia do wydania takiego zakazu.

Fakt ten dostrzegł także ustawodawca, albowiem art. 46 i następną ustawy z dnia 5 grudnia 2008 o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych brzmi odpowiednio :

Art. 46 :

4. W rozporządzeniach, o których mowa w ust. 1 i 2, można ustanowić:

- 1) czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się,
- 2) czasowe ograniczenie lub zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych,

3) czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy,

4) zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności,

5) obowiązek wykonania określonych zabiegów sanitarnych, jeżeli wykonanie ich wiąże się z funkcjonowaniem określonych obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych lub innych obiektów

Wymienione w ustawie zgromadzanie się w sposób oczywisty powiązane ze zgromadzaniem się w celach rekreacyjnych i rozrywkowych, a więc nie związanych z korzystaniem z uprawnień określonych w ustawie Prawo o zgromadzeniach.

Aby można było mówić o zakazie zgromadzeń na który powołuje się organ w art. 46 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych ustawodawca musiałby wskazać enumeratywnie zgromadzenia publiczne w rozumieniu art. 3 Ustawy Prawo o zgromadzeniach jako podlegające ograniczeniu albo dokonać delegacji ustawowej do rozporządzenia w Ustawie Prawo o zgromadzeniach, czego zdaniem skarżącego nie uczynił.

Oznacza to według skarżącego, iż norma art. 46 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych nie obejmuje swoją dyspozycją zgromadzeń publicznych, albowiem rozporządzenie nie może uchylać uprawnień nadanych innym aktem wyższego rzędu jakim jest ustawa i Konstytucja.

Z tych wskazanych w odwołaniu względów, zakaz o którym mowa w § 14 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. nie może dotyczyć zgromadzenia, o którym mowa w ustawie Prawo o zgromadzeniach. A nawet, jeśli zakaz ten dotyczy tych zgromadzeń, to pozostaje w oczywistej kolizji z normą § 11 ust.2 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. które dopuszcza zgromadzenia do 49 osób, a jako akt prawny nie zostało uchylone.

W ocenie Sądu Okręgowego tak sformułowane odwołanie podlega oddaleniu z następujących względów:

Skarżący w pierwszym rzędzie powołuje się na kolizję przepisu § 14 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r., który nie może dotyczyć zgromadzenia, o którym mowa w ustawie Prawo o zgromadzeniach z normą wyrażoną w § 11 ust.2 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. które dopuszcza zgromadzenia do 50 osób.

W takim kontekście należy wyjaśnić, że skarżący jest w błędzie co do dalszego obowiązywania przepisu § 11 ust.2 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r., ponieważ na mocy § 1 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z 31 marca 2020 r. (Dz. U. poz. 565) w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze RP stanu epidemii uchylono rozdziały 2-6, a przepis § 11 ust.2 znajdował się w rozdziale nr 5, a zatem został uchylony z dniem wejścia w życie tego przepisu tj. z dniem ogłoszenia 31 marca 2020 r.

Z tego względu odwołanie skarżącego oraz jego wnioski o zgodę na zgromadzenie na podstawie przepisu § 11 ust.2 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. - jako uchylonego przed dniem złożenia wniosku i odwołania od decyzji z 5 maja 2020 r. - są całkowicie bezzasadne.

Sąd nie jest jednak związany przepisami materialnymi, na które powołuje się skarżący w swoim odwołaniu i z tego względu należało odwołanie od decyzji organu oddalić mając na uwadze aktualny stan prawny regulujący kwestię wydania zgody na organizowanie zgromadzeń.

Odwołanie należało oddalić z uwagi na obowiązujący obecnie stan prawny ukształtowany ustawą z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób u ludzi (Dz. U. z 2019 poz.1239) oraz ukształtowany na wydanych na podstawie art. 46 a i 46 b tej ustawy rozporządzeniach wykonawczych Rady Ministrów, a w szczególności na podstawie § 14 ust.1 Rozporządzeniu Rady Ministrów z 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, który zakazuje aż do odwołania organizowania zgromadzeń - w rozumieniu art. 3 ustawy z 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach - z uwagi na przesłankę zagrożenia życia i zdrowia ludności, o której mowa w art. 14 pkt 2 ustawy Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2019 poz. 631).

Powołane wyżej nowe Rozporządzenie z 2 maja 2020 r. stanowi w § 21, że w dniu 2 maja 2020 r. traci moc Rozporządzenie Rady Ministrów z 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Źródłem ograniczenia wolności zgromadzeń jest - obok powołanej wyżej ustawy z 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach - również art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. w którym wymieniono zamknięty katalog ograniczeń wolności i swobód obywatelskich, pozostawiając decyzję o ich wprowadzeniu organowi władzy wykonawczej w drodze rozporządzenia, pozwalając na dostosowanie ograniczeń do aktualnie panujących warunków. Nie można zatem podzielić zaprezentowanej w odwołaniu wykładni skarżącego dotyczącej przepisów art. 46 ust. 4 pkt 4 oraz art. 46a i 46b ustawy z 5 grudnia 2008 r. w zakresie ***definicji zgromadzenia ludności***, których zakaz może być wprowadzony w stanie epidemii, a która nie obejmuje zgromadzeń publicznych w rozumieniu ustawy Prawo o zgromadzeniach, a jedynie spotkania grupy osób w celach rekreacyjnych lub rozrywkowych.

Osiągnięcie celów jakie przyświecają wprowadzeniu stanu epidemii wymaga jednak przyjęcia, że pojęcie - ***zgromadzenia ludności*** w rozumieniu tego przepisu są ***kategorią najszerszą obejmującą zarówno zorganizowane zgrupowania takie jak zgromadzenia publiczne jak i zgrupowania o charakterze spontanicznym.***

Zdaniem Sądu ocena zakazu zgromadzenia w postaci zagrożenia dla życia i zdrowia musi uwzględnić stan prawny ukształtowany przepisami wprowadzającymi stan epidemii bez względu na statystykę zakażeń i ofiar pandemii, na co powoływał się skarżący. Wprowadzony na obszarze całego kraju stan epidemii jest sytuacją prawną i jest równoznaczny z zagrożeniem dla życia i zdrowia w rozumieniu art. 14 ust. 2 ustawy Prawo o zgromadzeniach.

W dniu 5 maja 2020 r. organ poinformował skarżącego o odmowie zarejestrowania wnioskowanego zgromadzenia, co jest w ocenie Sądu równoznaczne z brakiem zgody na to zgromadzenie wobec uchylenia przepisu, który -jako wyjątek od zasady - przewidywał możliwość takich zgromadzeń do 50 osób ***tylko do 31 marca 2020 r.***, kiedy został uchylony i w ten sposób wyeliminowany z obowiązującego porządku prawnego.

Pismo informujące skarżącego o braku zarejestrowania zgromadzenia z 6 maja 2020 r. zawiera elementy pozwalające potraktować to pismo jako „decyzję o zakazie zgromadzenia”, wydaną na gruncie prawa o zgromadzeniach, o której mowa w art. 14-16 Prawo o zgromadzeniach. Należy w tym zakresie podzielić w pełni rozważania prawne Sądy Apelacyjnego w Warszawie zawarte w postanowieniu z dnia 1 maja 2020 r. w sprawie o sygn.V ACa 283/20 na temat zakwalifikowania pisma organu informującego skarżącego o zakazie zgromadzeń jako indywidualnej decyzji administracyjnej, bowiem zawiera ono minimum elementów decyzji administracyjnej tj. oznaczenie organu (Urząd (...) W.), adresata czyli stronę decyzji (M. J.), rozstrzygnięcie w przedmiocie zawiadomienia M. J. o zgromadzeniu z 6 maja 2020 r. i podpis osoby uprawnionej do wydania takiego rozstrzygnięcia (podpis identyfikujący autora pisma).

Ponadto pismo to nie zawiera informacji o niemożności wydania decyzji, o której mowa w art. 14 ustawy Prawo o zgromadzeniach. Z tego względu pismo organu na które powołuje się skarżący wymagało merytorycznego rozpoznania.

Z tego względu Sąd postanowił jak na wstępie.

O kosztach postępowania Sąd postanowił na mocy art. 520§1 k.p.c.