



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 2/06/2016

VII.613.8.2015.MM/KM

Pan
Jacek Majchrowski
Prezydent Miasta Krakowa
Urząd Miasta
Pl. Wszystkich Świętych 3-4
31-004 Kraków

Wielce Szanowny Panie Prezydencie,

W nawiązaniu do dotychczasowej korespondencji, dotyczącej organizacji zgromadzeń w formie przejazdu rowerów (ostatnie pismo nr BK-01.1510.517.2015), przekazuję Panu Prezydentowi następujące uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące ochrony praw i wolności.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że zorganizowanie zgromadzenia w formie przejazdu rowerów, w celu wyrażenia określonego stanowiska, objęte jest ochroną jako przejaw realizacji konstytucyjnej wolności zgromadzeń. Ukształtowanie tego uprawnienia jako wolności rodzi określone konsekwencje prawne – państwo (jego organy) nie tworzy tej wolności, a jego zadaniem jest właściwe zabezpieczenie możliwości organizowania i uczestniczenia w pokojowych zgromadzeniach. Tym samym organy państwa mają obowiązek podjąć wszelkie działania zmierzające do pełnego urzeczywistnienia wolności zgromadzeń, ułatwiając obywatelom korzystanie z niej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 lipca 2008 r. o sygn. P 15/08 stwierdził, że wolność organizowania zgromadzeń oznacza w szczególności swobodę wyboru czasu i miejsca zgromadzenia, formy wyrażania poglądów oraz swobodne ustalanie przebiegu zgromadzenia i prowadzenia obrad. Obowiązkiem władz publicznych jest nie tylko usunięcie przeszkód w zakresie korzystania z tak określonej sfery wolności i zaniechania nieuzasadnionej ingerencji w tę sferę, ale również podjęcie kroków pozytywnych mających na celu urzeczywistnienie tego prawa.

Jak już zostało wskazane, we wcześniejszych wystąpieniach Rzecznika skierowanych do Pana Prezydenta, ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. *Prawo o zgromadzeniach* (Dz. U. poz. 1485) nie przewiduje ograniczeń co do formy zorganizowania zgromadzenia.

Powyższą kwestią zajmował się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, który w wyroku z dnia 20 listopada 2009 r. o sygn. IV SA/Po 888/09 wskazał, że zakaz przeprowadzenia zgromadzenia w formie przejazdu nie znajduje uzasadnienia w przepisach ustawy *Prawo o zgromadzeniach*. Jednocześnie nie jest zrozumiałe stanowisko przedstawione w piśmie z dnia 27 stycznia 2015 r., w którym zostało wskazane, że Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Krakowa prowadząc przedmiotowe postępowanie nie kierował się wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z Poznania z 2009 roku, który zapadł w trakcie obowiązywania ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. *Prawo o zgromadzeniach*, która utraciła moc z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. *Prawo o zgromadzeniach*”. **Podkreślić należy, że przepis art. 7 ust. 2 pkt 3 uchylonej ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. *Prawo o zgromadzeniach* (Dz. U. z 2013 r. poz. 397 ze zm.), zawierający pojęcie „trasa przejścia”, o której obowiązany jest zawiadomić organ gminy organizator jest tożsamy z obecnie obowiązującymi art. 10 ust. 1 pkt 4 oraz art. 22 ust. 1 pkt 2 *Prawa o zgromadzeniach*. Zgodnie z regułami wykładni przepisów prawnych, nie znajduje w przedmiotowym przypadku uzasadnienia pogląd o odmiennej interpretacji konkretnego pojęcia uwagi na uregulowanie tych pojęć w innych aktach prawnych, tym bardziej, że pojęcia te zostały zawarte w tożsamy, jeśli chodzi o przedmiot regulacji, aktach normatywnych.**

Pogląd zaprezentowany w piśmie z dnia 27 stycznia 2016 r. przez Urząd Miasta Krakowa w ocenie Rzecznika narusza standard ochrony konstytucyjnej wolności zgromadzeń w ten sposób, że do organizowanej w formie przejazdu rowerowego „Masy turystycznej” zastosowanie mają art. 65-65i ustawy z 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.). Zgodnie z tymi przepisami, organizacja zawodów sportowych, rajdów, wyścigów, przewozu osób kolejką turystyczną oraz innych imprez, które powodują utrudnienia w ruchu lub wymagają korzystania z drogi w sposób szczególny, wymaga spełnienia określonych w przepisach warunków przez organizatora wydarzenia. Przepisów tych nie można jednak odnosić do zgromadzeń publicznych, co jednoznacznie wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r. o sygn. K 21/05. Trybunał zajmował się w tym orzeczeniu art. 65 *Prawa o ruchu drogowym*, który we wcześniejszym brzmieniu zawierał wśród wymienionych wydarzeń także zgromadzenia. W ocenie Trybunału, przepis art. 65 właśnie w części obejmującej wyraz „zgromadzenia” jest niezgodny z art. 57 Konstytucji. Z tego względu, nakładanie wymogu na organizatora zgromadzenia publicznego do uzyskania odrębnych pozwoleń w oparciu o przepisy *Prawa o ruchu drogowym* musi zostać ocenione jako naruszające konstytucyjną wolność zgromadzeń.

Przepisy *Prawa o zgromadzeniach* zawierają procedurę zgłaszania zgromadzeń publicznych, która ma na celu jak największe uproszczenie realizacji tego zagwarantowanego konstytucyjnie prawa politycznego. **W procedurze tej organ gminy dysponuje ograniczonymi kompetencjami.** Co do zasady, zgodnie z treścią art. 7 ust. 3 *Prawa o zgromadzeniach*, organ, po otrzymaniu zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia, udostępnia niezwłocznie na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej informację o miejscu i terminie organizowanego zgromadzenia. Odmienne działania mogą zostać podjęte tylko w następujących przypadkach określonych w ustawie:

- gdy informuje organizatora o stwierdzonych brakach formalnych zgłoszenia zgodnie z treścią art. 11 ustawy,
- gdy wzywa do zmiany miejsca lub czasu zgromadzenia na podstawie art. 12 ust 2 ustawy,
- gdy wydaje decyzję o zakazie zgromadzenia na podstawie art. 14 ustawy.

Jak wynika z przeanalizowanej dokumentacji, pismem z dnia 26 listopada 2015 r. (znak: OC-01.5310.1.390.2015) organizator został wezwany, na podstawie art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, do uzupełnienia braków formalnych zgłoszenia zgromadzenia. W pierwszej kolejności wskazać należy, że z uwagi na odrębne uregulowanie procedury poinformowania organizatora zgromadzenia o stwierdzonych brakach zawiadomienia wyłączona została możliwość zastosowania w sprawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Zastosowanie ma natomiast wyłącznie przepis art. 11 *Prawa o zgromadzeniach* jako regulacja szczególna. Podkreślić jednak należy, że **nie sposób uznać za błąd formalny zawiadomienia podanie przez organizatora planowanej trasy przejazdu zamiast planowanej trasy przejścia.** Przewidziany w ustawie wymóg określenia trasy przejścia zobowiązuje organizatora do wskazania, na jakim obszarze będzie się odbywało zgromadzenie. Ze względu na wcześniej wskazane uwagi dotyczące konstytucyjnej ochrony wolności zgromadzeń, przepisy dotyczące zawiadomienia o trasie przejścia zgromadzenia znajdują także zastosowanie do zgromadzeń organizowanych w formie przejazdu rowerów. W sytuacji, w której organ uznał odbycie zgromadzenia w formie przejazdu rowerowego za niezgodne z przepisami ustawy, powinien wydać decyzję o zakazie zgromadzenia na podstawie art. 14 pkt 1 *Prawa o zgromadzeniach*, co umożliwiłoby organizatorowi skorzystanie w niniejszej sprawie z drogi odwoławczej i doprowadzenie do kontroli decyzji przez sąd okręgowy na podstawie art. 16 ust. 1.

Wobec powyższego, działając na podstawie art. 14 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648 ze zm.), **sygnalizuję Panu Prezydentowi stwierdzone naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela w niniejszej sprawie.** Jednocześnie zwracam się z uprzejmą prośbą o podjęcie

dpowiednich działań, aby zapobiec takim naruszeniom w przyszłości, a także poinformowanie Rzecznika o zajętych w niniejszej sprawie stanowiskach.

Z wyrazami szacunku,

Bodur