Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
ulica Jasna 2/4
00-013 Warszawa

za pośrednictwem:
Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego
ulica Krakowskie Przedmieście 15/17
00-071 Warszawa

Skarżący:
Fundacja Ośrodek Kontroli Obywatelskiej „OKO"
ul. Madalińskiego 73/75 m. 1
02-549 Warszawa

Skarga
na decyzję Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego
Regulamin obchodów 7. rocznicy Katastrofy Smoleńskiej
z dnia 8 kwietnia 2017 r.

Działając imieniem własnym, na podstawie przepisu art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej: ppsa)

I. wnoszę skargę na decyzję Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego – Regulamin obchodów 7. rocznicy Katastrofy Smoleńskiej z dnia 8 kwietnia 2017 r., zarzucając naruszenie:

1/ prawa obywateli do swobodnego poruszania się po terytorium RP wynikającego z przepisu art. art. 52 ust 1 i ust 2. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, dalej Konstytucja),

2/ zasady proporcjonalności wynikającej z przepisu art. 31 ust. 3 Konstytucji,

3/ prawa obywateli do organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich (art. 57 Konstytucji),

4/ prawa obywateli do zaskarżania orzeczeń i decyzji (art. 78 Konstytucji).

Z uwagi na powyższe, wnoszę o:

II. uchylenie zaskarżonej decyzji w całości jako naruszającej prawo.

Uzasadnienie

Jak zostanie wykazane w dalszej części pisma, zaskarżony Regulamin obchodów 7. rocznicy Katastrofy Smoleńskiej z dnia 8 kwietnia 2017 r. (dalej Regulamin), jest sprzeczny zarówno z przepisami Konstytucji, jak i ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, w tym z obowiązkiem prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej wynikającym z art. 8 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 168) Kodeks postępowania administracyjnego.

Podkreślić wypada, że omawiany Regulamin, z uwagi na zawarte w nim treści, to akt władczy, wydany przez uprawniony podmiot, skierowany do nieokreślonego ściśle zbioru podmiotów, którego skutkiem jest zarówno powstanie obowiązku, uprawnienia jak zaniechania przez stronę albo strony, przyjmuje się, iż winien być traktowany jako decyzja podlegając kontroli przez sąd administracyjny, w drodze skargi.

1/ Stan faktyczny i stan prawny

W dniu 10 kwietnia 2017 r. zorganizowane zostały uroczystości z udziałem władz państwowych upamiętniające 7. rocznicę katastrofy smoleńskiej. Wedle informacji przekazywanych przez media jeszcze przed wydarzeniem, a następnie po nim oraz jak wynika z relacji uczestników imprezy, do udziału w obchodach zaproszeni zostali przedstawiciele partii Prawo i Sprawiedliwość, klubu Gazety Polskiej i ruchu Solidarni 2010 r. Aby wziąć udział w uroczystościach w strefie ograniczonego dostępu, obejmującej faktycznie cały obszar wydarzenia, należało legitymować się kartą wstępu.

Podmiotom ubiegającym się o zorganizowanie zgromadzenia cyklicznego, nie będącym organizatorem obchodów, nie wydano zgody na przeprowadzenie zgromadzenia.

Postanowienia Regulaminu weszły w życie w dniu 9 kwietnia 2017 r. (§ 9 Regulaminu) i na ich podstawie zorganizowano uroczystości państwowe obejmujące strefę od ul. Królewskiej, przez ul. Krakowskie Przedmieście, plac Zamkowy, ul. Kanonia, ul. Jezuicką, do ul. Świętojańskiej m.st. Warszawy.

Zgodnie z § 2 ust. 2 Regulaminu, obchody były nieodpłatne i dostępne dla każdego, za wyjątkiem strefy ograniczonego dostępu, do której wstęp miał być możliwy dla osób posiadających karty wstępu (identyfikatory) albo zaproszenia, przy czym z uwagi na zasady bezpieczeństwa karty wstępu miały być wydawane osobom, które w ocenie organizatora (Ministerstwo), „dawałyby rękojmię zachowania godności i poszanowania uroczystości i których zachowanie nie stało i nie stoi w sprzeczności z tradycją przyświecającą obchodom Katastrofy Smoleńskiej" (§ 2 ust. 3 Regulaminu).

W Regulaminie nie podano jednakże ani daty ani miejsca, w którym możliwe byłoby zgłoszenie chęci wzięcia udziału w wydarzeniu oraz uzyskanie karty wstępu (identyfikatora) uprawniającego do uczestniczenia w obchodach. Nie wskazano nadto jaka jednostka organizacyjna Ministerstwa lub ewentualnie inny podmiot współpracujący z organizatorem (służby porządkowe, Policja) władny jest do dokonania oceny kto daje rękojmię zachowania godności i poszanowania uroczystości i których zachowanie nie stało i nie stoi w sprzeczności z tradycją przyświecającą obchodom Katastrofy Smoleńskiej. Informacji takich nie opublikowano także na stronie internetowej Ministerstwa.

Choć w Regulaminie tego nie wskazano, należy wnioskować, iż Regulamin został wydany w oparciu o przepis art. 65a pkt 3 lit. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. (Dz. U. Nr 98, poz. 602, dalej „prawo o ruchu drogowym"), który stanowi, iż organizator imprezy (tu: Ministerstwo) jest obowiązany opracować regulamin oraz program imprezy. Zauważyć wypada nadto, iż z godnie z powołanym przepisem (art. 65a pkt ppkt 11) jest on także zobowiązany do przekazywania do wiadomości publicznej informacji o utrudnieniach w ruchu wynikających z planowanej imprezy.

Do podania do publicznej wiadomości informacji o utrudnieniach w ruchu wynikających z planowanej imprezy w analizowanym stanie faktycznym nie doszło – ani poprzez zapisy Regulaminu, ani w drodze informacji podanej np. na stronie internetowej Ministerstwa.

2/ Naruszenia prawa

Zgodnie z przepisem art. 52 ust 1 i ust 2. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, dalej Konstytucja), każdemu zapewnia się **wolność poruszania się** po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca

zamieszkania i pobytu. Jak zaś wynika z przepisu ust. 3. powołanego przepisu, wolności te mogą podlegać ograniczeniom określonym w ustawie.

Wolność poruszania się oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu na terytorium RP, wraz z prawem do swobodnego opuszczenia tego terytorium, nawiązuje do prawnej ochrony wolności człowieka jako zasady ogólnej, wyrażonej w art. 31 ust. 1 Konstytucji RP, oraz prawa decydowania o życiu osobistym, stanowiąc jednocześnie refleks międzynarodowych zobowiązań RP w dziedzinie praw człowieka, wynikających zarówno z uniwersalnego, jak i europejskiego systemu ich ochrony (np. art. 13 ust. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10.12.1948 r. stwierdza, iż "Każdy ma prawo do wolności poruszania się i zamieszkania w granicach danego państwa").[1]

Przepis art. 52 ust. 3 Konstytucji RP, dopuszczający ustawowe ograniczenia wymienionych wyżej wolności powinien być interpretowany w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – tj. generalną klauzulą limitacyjną w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Istotą wolności, o których mowa, jest ochrona decyzji jednostki co do przemieszczania się po terytorium RP, a także co do trwałego lub tymczasowego przebywania w określonym miejscu na tymże terytorium, które to wolności, jak stanowi ust. 3 przepisu, mogą podlegać ograniczeniom określonym w ustawie.

Ograniczenie wolności przemieszczania się można podzielić na bezpośrednie – wytyczające granice korzystania z tej wolności i stanowiące podstawę do ewentualnego wydawania przez władzę publiczną nakazów i zakazów, oraz pośrednie, tworzące przeszkody o charakterze organizacyjnym lub materialnym, skutkujące ograniczeniem komentowanej wolności (Z. Kędzia, Wolność przemieszczania się, s. 445), czego przykładem mógłby być np. obowiązek meldunkowy.

W kontekście administracyjnoprawnym bezpośrednie ograniczenia komentowanych wolności mogą być wprowadzone np. na podstawie przepisów ustawy prawo o ruchu drogowym w zakresie, w jakim wprowadza nakazy i zakazy poruszania się po drogach publicznych, w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu (a także w innych miejscach) w określony sposób [zob. post. TK z 13.4.2005 r., TS 224/04, OTK-B 2005, Nr 3, poz. 142: "Bezpieczeństwo na drodze będące istotnym elementem porządku publicznego stanowi oczywistą i uzasadnioną podstawę wprowadzania ograniczeń swobody ruchu (…)"].

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż w analizowanym przypadku doszło do ograniczenia wolności poruszania się obywateli w istotnej części m.st. Warszawy (ograniczenie dostępności do przestrzeni publicznej w celu przemieszczania się), przy czym choć formalnie podstawą po temu były przepisy ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy prawo o zgromadzeniach, to istotę problemu stanowi sposób wprowadzenia tychże ograniczeń (np. brak informacji o

1 Art. 52 Konstytucja RP red. Safjan, Bosek 2016, wyd. 1/Balcerzak;

ograniczeniach i utrudnieniach w ruchu wynikających z planowanej imprezy, zgodnie z przepisem art. 65a pkt ppkt 11 prawa o ruchu drogowym, niejasne kryteria oceny osób mogących brać udział w uroczystościach i podmiotów władnych do dokonania tejże oceny) oraz brak rzeczywistej podstawy prawnej (stosownych ograniczeń nie wprowadza żadna z wymienionych ustaw oraz przepisy Regulaminu).

Zgodnie z przepisem art. 31 ust. 3 Konstytucji 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.

Ograniczeniem konstytucyjnego prawa lub wolności jest ingerencja, która polega na zawężeniu konstytucyjnego zakresu ochrony danego prawa lub wolności w odniesieniu do co najmniej jednego podmiotu danego prawa lub wolności.[2]

Literalna wykładnia tego ostatniego sformułowania może wskazywać, że Konstytucja RP nie tyle dozwala na ograniczanie konstytucyjnych praw i wolności jako takich, co raczej dozwala na ograniczanie wykonywania danego prawa lub korzystania z danej wolności. Twierdzi się w związku z tym, że "Ustawodawca zwykły ma zatem obowiązek tak formułować normy prawne, aby nie naruszyć praw i wolności, a ograniczać korzystanie z nich. Powinien on określić precyzyjnie sytuacje, w których może dojść do korzystania przez uprawniony podmiot"[3].[4]

Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawianie w ustawie. W ten sposób Konstytucja RP wyraża i realizuje fundamentalną ideę, zgodnie z którą ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą zostać wprowadzone i utrzymane tylko wtedy, gdy przewiduje je przepis prawa powszechnie obowiązującego zawarty w ustawie, a więc przepis, który jest przyjęty przez demokratycznie legitymowany parlament, w drodze przewidzianej prawem procedury ustawodawczej, odpowiednio ogłoszony i promulgowany oraz w przypadku którego istnieje – przynajmniej potencjalnie – możliwość poddania go prewencyjnej oraz następczej kontroli ze strony TK pod względem jego zgodności z Konstytucją RP. Wymóg ustawowej podstawy prawnej wprowadzanych ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jest przejawem realizacji zasady państwa demokratycznego (art. 2 Konstytucji RP), w którym władza zwierzchnia należy do Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji RP) i w którym Naród sprawuje tę władzę zwierzchnią bezpośrednio lub

---

2 K. Wojtyczek, Granice ingerencji, s. 64 oraz wskazana tam literatura;

3 B. Rakoczy, Ograniczenie praw, s. 102;

4 Art. 31 Konstytucja RP red. Safjan, Bosek 2016, wyd. 1/Bosek/Szydło;

przez swoich przedstawicieli (art. 4 ust. 2 Konstytucji RP), zwłaszcza przez swoich przedstawicieli w parlamencie.[5]

Jak podkreśla się w doktrynie, zawarty w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wymóg ustanawiania ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw tylko w ustawie oznacza nie tylko wyłączność ustawy w omawianym zakresie, ale także wprowadza na ustawodawcę wymóg dostatecznej określoności regulacji prawnej. Jak w tym kontekście potwierdza Trybunał Konstytucyjny, "Uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia "tylko w ustawie" jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element idei państwa prawnego.

Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego" (wyr. TK z: 12.1.2000 r., P 11/98, OTK 2000, Nr 1, poz. 3; 28.6.2005 r., SK 56/04, OTK-A 2005, Nr 6, poz. 67; 5.5.2004 r., P 2/03, OTK-A 2004, Nr 5, poz. 39), przy czym wymóg ten obejmuje zarówno dostateczną precyzję, jasność i poprawność danej regulacji prawnej (przepisy prawne muszą być formułowane w sposób precyzyjny, jasny i poprawny, co jest szczególnie istotne w przypadku przepisów ograniczających prawa i wolności jednostek)[6] jak i dostatecznie ścisłe i precyzyjne determinowanie działań organów państwa, w tym zwłaszcza działań organów administracji (możliwość dekodowania z danych przepisów jednoznacznych norm prawnych oraz ich konsekwencji za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej)[7].

W analizowanym przypadku tymczasem, sposób organizacji imprezy, w tym także objęcie jej przedmiotem Regulaminu (a nie ustawy), podanego do publicznej wiadomości na dwa dni przed planowanymi uroczystościami (w sobotę) oraz wejście regulacji w życie na dzień przed obchodami (w niedzielę), a zatem bez faktycznej możliwości zapoznania się z nimi przez szerszy krąg odbiorców, przy wprowadzeniu rygorystycznych zasad zarówno uczestniczenia w obchodach jak i ograniczeń w zakresie tego, kto może w nich wziąć udział, lecz bez wskazania jasnych kryteriów i podmiotów władnych do dokonania oceny tego, czy określona osoba daje rękojmię zachowania godności i poszanowania powagi uroczystości – w sposób oczywisty naruszają zasadę, o której mowa wyżej, tj. są nieproporcjonalne dla osiągnięcia zamierzonego celu. Nie polemizując bowiem z potrzebą przeprowadzenia tzw. państwowych uroczystości, jak i zasadnością wprowadzenia ograniczeń w ruchu (ściśle określonych) wskazać należy, iż w sposób uregulowania wymienionych wyżej kwestii prowadzi do naruszenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności.

---

5 Art. 31 Konstytucja RP red. Safjan, Bosek 2016, wyd. 1/Bosek/Szydło;

6 tak: wyr. TK z 11.1.2000 r., K 7/99, OTK 2000, Nr 1, poz. 2;

7 tak: TK z 28.10.2009 r., KP 3/09, OTK-A 2009, Nr 9, poz. 138;

Zgodnie z przepisem art. 57 Konstytucji, każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa. Zasady i tryb organizowania, odbywania oraz rozwiązywania zgromadzeń reguluje ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2015 r. poz. 1485). Nadto, potrzebę zapewnienia zasad bezpieczeństwa (a zatem zrealizowania celu, jaki legł u podstaw przewidzianych Regulaminem zasad wydawania kart wstępu osobom, dającym rękojmię zachowania godności i poszanowania powagi uroczystości) w wyniku organizowania imprez, które powodują utrudnienia w ruchu lub wymagają korzystania z drogi w sposób szczególny, regulują przepisy prawa o ruchu drogowym, a ściślej przepis art. 65 ustawy.

Zauważyć wypada, że prawo organizowania zgromadzeń stanowi jedno z podstawowych praw człowieka i znajduje oparcie w art. 57 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa. Zgromadzenie stanowi szczególny sposób wyrażania poglądów, przekazywania informacji i oddziaływania na postawy innych osób. 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 interes publiczny. Wolność zgromadzeń stanowi warunek i konieczną część składową demokracji, a także przesłankę korzystania z innych wolności i praw człowieka związanych ze sferą życia publicznego. Zgromadzenia stanowią zasadniczy element demokratycznej opinii publicznej, stwarzając możliwość wpływu na proces polityczny, umożliwiając krytykę i protest, tworząc część składową procesu demokracji bezpośredniej" (zob. wyrok TK z 18 stycznia 2006 r. w sprawie o sygn. K 21/05).

W analizowanej sprawie doszło do zakazu organizowania zgromadzeń wydanego na rzecz różnych podmiotów, przy równoczesnym sposobie wprowadzenia reguł organizacji uroczystości pozostających w sprzeczności z konstytucyjnymi prawami i wolnościami obywateli.

Zgodnie z przepisem art. 78 Konstytucji RP, każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.

Gwarancja ustanowiona w art. 78 Konstytucji RP służy zapobieganiu pomyłkom i arbitralności w I instancji oraz sprzyja realizacji prawa do sądu przez to, że nakłada na ustawodawcę obowiązek powołania do życia unormowań, które umożliwiają wyeliminowanie uchybień popełnionych przez sąd I instancji przyczyniając się do podwyższenia standardu rzetelności postępowań przed organami państwa[8].

8 wyr. TK z: 16.11.1999 r., SK 11/99, OTK 1999, Nr 7, poz. 158; 4.3.2008 r., SK 3/07, OTK-A 2008, Nr 2, poz. 25; 25.7.2013 r., SK 61/12, OTK-A 2013, Nr 6, poz. 84), uchwała SN z 27.3.2008 r., III CZP 11/08, OSNC 2009, Nr 5, poz. 66; zob.

Z analizowanym stanie faktycznym, Zgodnie z § 2 ust 3 Regulaminu, organizator (Ministerstwo) miał dokonywać oceny osób zainteresowanych udziałem w uroczystościach pod kątem dawania przez nie rękojmi zachowania godności i poszanowania powagi uroczystości i których zachowanie nie stało i nie stoi w sprzeczności z tradycją przyświecającą obchodom Katastrofy Smoleńskiej. Nie wskazano jednakże drogi odwołania się od dokonanej oceny sprzeniewierzając się tym samym regule wynikającej z art. 78 Konstytucji RP.

Podkreślić należy nadto, iż w Regulaminie odwołano się do potrzeby dokonania oceny, choć nie wskazano w jaki sposób ma być ona dokonana – przez co po stronie podmiotu dokonującego oceny wprowadzono mechanizm dowolności, a nie swobody w ocenie (na podstawie obowiązujących, jasnych kryteriów), czym naruszono regułę prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, wynikający z przepisu art. 8 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 168) kpa.

Mając powyższe na uwadze, wnoszę jak na wstępie.

Piotr Pacewicz,
prezes zarządu Fundacji Ośrodek Kontroli Obywatelskiej „OKO”

---

post. SN(7) z 5.10.2004 r., III SZP 1/04, OSNAPiUS 2005, Nr 8, poz. 118; wyr. TK z: 11.5.2004 r., K 4/03, OTK-A 2004, Nr 5, poz. 41; 20.5.2008 r., P 18/07, OTK-A 2008, Nr 4, poz. 61; 8.4.2014 r., SK 22/11, OTK-A 2014, Nr 4, poz. 37;