

MALWINA JAWORSKA

ORCID: 0000-0002-1830-0250

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

## SĄDY ADMINISTRACYJNE JAKO ORGANY WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI W SPRAWACH Z ZAKRESU WOLNOŚCI ZGROMADZEŃ

Abstrakt: Sądy administracyjne do 2015 roku jako właściwe do oceny decyzji wydawanych przez organy administracji publicznej w przedmiocie organizacji zgromadzeń wypracowały dorobek judykacyjny, który w pełni aprobuje przyjęte na płaszczyźnie konstytucyjnej oraz międzynarodowej standardy w tej kwestii. Przeprowadzona analiza orzecznictwa sądowoadministracyjnego, dostępnego w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, potwierdza, że wolność zgromadzeń jest jedną z cech demokratycznego ustroju państwa, a wszelkie decyzje w przedmiocie jej ograniczenia muszą być wydane po rzetelnie przeprowadzonym postępowaniu, uwzględniającym całokształt okoliczności sprawy, w tym rzeczywiste, a nie potencjalne zagrożenie dla życia, zdrowia lub mienia w znacznych rozmiarach.

Słowa kluczowe: sądy administracyjne, wolność zgromadzeń, orzecznictwo, prawa człowieka

### 1. WOLNOŚĆ ZGROMADZEŃ W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM

W rozdziale II Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>, poświęconym wolnościom, prawom i obowiązkom człowieka i obywatela, w podrozdziale *Wolności i prawa polityczne* ustrojodawca przede wszystkim wskazał na wolność zgromadzeń, uznaną powszechnie za jedną podstawowych wolności, którą należy zapewnić obywatelom w demokratycznym państwie prawa<sup>2</sup>. Dokładniej — zos-

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. (dalej: Konstytucja RP).

<sup>2</sup> Por. na przykład P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 569–570; P. Szustakiewicz, *Przesłanki i procedura zakazu zgromadzeń w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Ius Novum” 2012, nr 1, s. 159; K. Kliszczyński, *Wolność zrzeszania się i wolność zgromadzeń*, [w:] *Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy*, red. L. Koba, W. Waclawczyk, Warszawa 2009, s. 272; P. Ruczkowski, *Decyzja w sprawie zakazu zgromadzeń publicznych jako przykład reglamentacji administracyjnoprawnej wolności i praw jednostki*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2, s. 80;

tała ona potwierdzona w art. 57 Konstytucji RP stanowiącym, że „Każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa”. Przed uchwaleniem Konstytucji wolność zgromadzeń usankcjonowano ustawodawstwem zwykłym, czego przykładem była ustawa Prawo o zgromadzeniach z 5 lipca 1990 roku<sup>3</sup>, istniejąca w obrocie prawnym od 1 sierpnia 1990 roku do 14 października 2015 roku, kiedy to została zastąpiona ustawą z 25 lipca 2015 roku<sup>4</sup>.

Nie ma wątpliwości co do tego, że wolność zgromadzeń jest warunkiem, konieczną częścią składową demokracji, a nadto przesłanką korzystania z innych wolności i praw człowieka związanych ze sferą życia publicznego. Ma ona na celu nie tylko zapewnienie autonomii i samorealizacji jednostki, lecz także ochronę procesów komunikacji społecznej, niezbędnych do funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. Zgromadzenia są bowiem zasadniczym elementem wyrażania opinii, stwarzając możliwość wpływania na proces polityczny, umożliwiając jego krytykę i protest. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego niniejsza wolność, będąca jedną z postaci prowadzenia debaty publicznej, środek artykulacji interesów i poglądów, instrument ochrony mniejszości, „podnosi poziom legitymacji i akceptacji rozstrzygnięć podejmowanych przez organy przedstawicielskie i podporządkowany im aparat administracyjno-wykonawczy”<sup>5</sup>.

W założeniu samej swej istoty wolność należy postrzegać w tej sferze funkcjonowania państwa, które ma zabezpieczać jej realizację<sup>6</sup>. Pojmowana jest więc z jednej strony jako podstawowe polityczne prawo człowieka niezależnie od wyznawanych przekonań politycznych, którego zagwarantowanie jest obowiązkiem właściwych organów władzy publicznej<sup>7</sup>. Z drugiej zaś strony traktować ją trzeba jako aprobowaną zasadę porządku prawnoustrojowego korespondującą z przyjętymi w rozdziale wcześniejszym zasadami ustroju — zasadą demokratycznego państwa prawa, zasadą społeczeństwa obywatelskiego łączącą się z wolnością zrzeszania się czy zasadą swobody wyrażania w życiu publicznym przekonań re-

A. Ławniczak, *Wolność zgromadzeń*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 309; J. Sułkowski, *Komentarz do art. 57 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1. Art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1359–1360; J. Juchniewicz, M. Kazimierzczuk, *Wolności i prawa polityczne*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji RP*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008, s. 115; wyroki TK z dnia: 10 lipca 2008 roku, P 15/08, OTK-A 2008, nr 6, poz. 105; 18 stycznia 2006 roku, K 21/05, OTK -A 2006, nr 1, poz. 4; 28 czerwca 2000 roku, K 34/99, OTK 2000, nr 5, poz. 142; 10 listopada 2004 roku, KP 1/04, OTK-A 2004, nr 10, poz. 105; 16 marca 2017 roku, Kp 1/17, OTK-A 2017, nr 28. Więcej na temat wolności zgromadzeń zob. *Wolność zgromadzeń*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.

<sup>3</sup> Dz.U. z 1990 r. Nr 51, poz. 297 (dalej: Prawo o zgromadzeniach).

<sup>4</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 1485.

<sup>5</sup> Wyrok TK z dnia 10 lipca 2008 roku, P 15/08.

<sup>6</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 55.

<sup>7</sup> Wyrok TK z dnia 18 stycznia 2006 roku, K 21/05.

ligijnych, światopoglądowych i filozoficznych. W tym aspekcie — jak podkreślał Wojciech Sokolewicz — omawiana wolność „nie tylko niesie w sobie przyznanie praw podmiotowych (subiektywnych), to jest uprawnień określonym podmiotom, lecz równocześnie przynależy do obiektywnego (przedmiotowego) porządku prawnego jako integralny składnik regulacji demokratycznego systemu sprawowania władzy publicznej”<sup>8</sup>. W rezultacie tak postrzegana wolność zgromadzeń obliuguje organy stanowiące prawo do takiego kształtowania porządku prawnego, aby w sposób jak najbardziej efektywny niniejszą wolność chronił, pozostałe zaś organy władzy publicznej do szczególnie starannego jej respektowania<sup>9</sup>.

W założeniu przyjętym przez ustrojodawcę warunkiem niezbędnym do skutecznego korzystania z omawianej wolności jest, aby zgromadzenie miało charakter pokojowy<sup>10</sup>. Za takie Trybunał Konstytucyjny uznał zgromadzenia przebiegające z poszanowaniem integralności fizycznej osób oraz mienia prywatnego i publicznego. Wykluczone jest więc stosowanie jakiegokolwiek przemocy lub przymusu przez uczestników zgromadzenia wobec innych jego uczestników, jak też osób trzecich czy funkcjonariuszy publicznych<sup>11</sup>. Nadto, jakkolwiek art. 57 Konstytucji RP otwiera katalog zawartych w niej wolności i praw politycznych, to jednak nie pozwala na konstatację, że zakresem wolności zgromadzeń objęto wyłącznie te o charakterze politycznym. Niniejsza norma zapewnia bowiem także wolność organizowania innych zgromadzeń publicznych oraz prywatnych<sup>12</sup>. Konstytucyjna formuła obejmuje przy tym: prawo do zorganizowania zgromadzenia, prawo do udziału w zgromadzeniu, prawo kierowania zgromadzeniem oraz wyklucza zmuszanie kogokolwiek do udziału w nim<sup>13</sup>. Z jej treści wynika też obowiązek dla władz publicznych zagwarantowania jego odbycia przez usunięcie jakichkolwiek przeszkód, w tym ze strony samej władzy, oraz podjęcie działań związanych z zabezpieczeniem planowanego zgromadzenia przed ingerencją „osób trzecich nieprzychylnych danemu zgromadzeniu lub pragnących z innych powodów zakłócić jego przebieg”<sup>14</sup>.

Wskazane twierdzenia w zakresie ukształtowanej w polskim porządku prawnym wolności zgromadzeń korespondują z przyjętymi na płaszczyźnie międzynarodowej standardami w tej kwestii. W ratyfikowanych umowach międzynarodowych omawiana wolność znalazła bowiem swoje poczesne miejsce. Przede wszystkim została wyrażona w art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka

<sup>8</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 57 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 9.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Wyrok TK z dnia 10 listopada 2004 roku, KP 1/04.

<sup>11</sup> Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 roku, K 34/99.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Wyrok TK z dnia 18 stycznia 2006 roku, K 21/05.

<sup>14</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 290.

i podstawowych wolności<sup>15</sup>, ujęta łącznie z wolnością stowarzyszania się jako prawo każdego do „swobodnego, pokojowego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów”. Nadto wskazano, że wykonywanie

tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej.

Podobnie omawiana wolność wybrzmiała w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (dalej: KPP UE), której art. 12 zapewnia prawo do pokojowego gromadzenia się oraz stowarzyszania się, normując, że

Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich, z którego wynika prawo każdego do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla obrony swoich interesów<sup>16</sup>.

Z kolei w art. 21 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych<sup>17</sup> wolność zgromadzeń ujęto odrębnie i potraktowano jako „prawo do spokojnego zgromadzania się” oraz zastrzeżono, że na „wykonywanie tego prawa nie mogą być nałożone ograniczenia inne niż ustalone zgodnie z ustawą i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego bądź dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób”.

W tych aktach ochrona wolności zgromadzeń obejmuje tylko te o charakterze pokojowym, a umożliwienie jej ograniczenia, podyktowane wskazaną koniecznością w demokratycznym społeczeństwie, oznacza ingerencję uzasadnioną nagłą potrzebą społeczną i proporcjonalną do realizowanego celu<sup>18</sup>. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ugruntowało się stanowisko, że realne i skuteczne poszanowanie wolności zgromadzeń nie może sprowadzać się li tylko do istnienia po stronie państwa obowiązku powstrzymania się od ingerencji,

<sup>15</sup> Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 (dalej: Konwencja).

<sup>16</sup> Dz.U.UE.C.2007.303.1. Co więcej — jak zauważył Piotr Winczorek — gwarancje związane z wolnością zgromadzeń znaleźć można również w licznych konstytucjach państw współczesnych, na przykład Stanów Zjednoczonych (w pierwszej poprawce z 1791), Holandii z 1814 (art. 9), Luksemburga z 1868 (art. 25), Japonii z 1946 (art. 21 zd. 1), Włoch z 1947 (art. 17), Niemiec z 1949 (art. 8), Brazylii z 1988 (art. 5 pkt XVI), Słowenii z 1991 (art. 42 zd. 1), Rosji z 1993 (art. 31), Ukrainy z 1996 (art. 39), Szwajcarii z 1990 (art. 22), Finlandii z 1999 (§ 13 zd. 1), *idem*, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 138.

<sup>17</sup> Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167 (dalej: MPPOiP).

<sup>18</sup> Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 roku, K 34/99.

ale kreuje ono jednocześnie pozytywne zobowiązanie zabezpieczenia korzystania z niej. Z tego też względu organy władzy są zobligowane do

umożliwienia przeprowadzenia pokojowego zgromadzenia, także wówczas, gdy jego uczestnicy będą protestowali przeciwko polityce rządu, a realizację ich prawa będą starali się udaremnić uczestnicy kontrzgromadzenia [...]. Zgromadzenie powinno być ponadto chronione w sytuacji, gdy osoby trzecie będą zmierzać do pozbawienia go pokojowego charakteru, na przykład za pomocą wszelkiego rodzaju prowokacji<sup>19</sup>.

Skoro zatem obowiązkiem organów wykonujących władzę publiczną jest zabezpieczenie wolności zgromadzeń, to ważne jest podjęcie stosownych działań na etapie tworzenia prawa, jak też jego stosowania, tak aby niniejsza wolność miała charakter istotnie rzeczywisty, a nie wyłącznie iluzoryczny. Tu szczególnie swój udział mają sądy, które w świetle wymogów demokratycznego państwa prawnego są organami ostatecznie decydującymi o wolnościach, prawach i obowiązkach jednostki<sup>20</sup>. Dlatego też omawiając problematykę wolności zgromadzeń, warto niniejsze zagadnienie przeanalizować w kontekście funkcjonowania sądów administracyjnych i wypracowanego przez nie w tym względzie dorobku judykacyjnego, co też tworzy główny cel niniejszej publikacji. Nie można wszak zapominać, że jeszcze do 2015 roku to właśnie sąd administracyjny, a nie powszechny był właściwy rzeczowo do kontroli prawidłowości decyzji wydawanych w tym przedmiocie.

## 2. UDZIAŁ SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W ROZSTRZYGANIU SPRAW Z ZAKRESU WOLNOŚCI ZGROMADZEŃ

Wyłączenie kognicji sądów administracyjnych nastąpiło wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 24 lipca 2015 roku. Jak już wspomniano, zastąpiła ona obowiązującą uprzednio ustawę z 1990 roku<sup>21</sup>, która w art. 13 wskazywała sąd administracyjny jako właściwy do oceny legalności decyzji wydanych w sprawach zgromadzeń oraz zawierała szczególne — względem Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>22</sup> — postanowienia w zakresie procedowania.

Omawiana zmiana związana była z określeniem sądu okręgowego jako odwoławczego od decyzji wydanych w przedmiocie zakazu zgromadzenia oraz decyzji zapadłych w sprawie rozwiązania zgromadzenia. Modyfikację taką uzasadniono zdolnością organizacyjną sądu okręgowego, działającego w systemie dwudzie-

<sup>19</sup> A. Gliszczyńska-Grabias, L. Wiśniewski, *Komentarz do art. 21 MPPoIP*, [w:] *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, red. R. Wieruszewski, Warszawa 2012, s. 526.

<sup>20</sup> B. Przybyszewska-Szter, *Wolności i prawa osobiste*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 105–106.

<sup>21</sup> Ostatnia zmiana: Dz.U. z 2013 r. poz. 397 oraz z 2014 r. poz. 1327.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku, Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 (dalej: p.p.s.a.).

stoczerogodzinny, co potwierdzać miała praktyka rozpatrywania przez ten sąd spraw w tak zwanym trybie wyborczym<sup>23</sup>. Przypisanie tu kognicji sądom okręgowym — w założeniu ustawodawcy — miało przyczynić się do przyspieszenia procedowania w niniejszych sprawach<sup>24</sup>. Wcześniej — w stanie prawnym obowiązującym na podstawie ustawy z 1990 roku — decyzja o zakazie zgromadzenia oraz jego rozwiązaniu podlegała weryfikacji w toku administracyjnego postępowania odwoławczego, a następnie istniała możliwość poddania rozstrzygnięcia organu drugiej instancji pod ocenę sądów administracyjnych.

Zaproponowane w nowej ustawie rozwiązanie na etapie opiniowania projektu wzbudziło wątpliwości Prokuratora Generalnego. W przedłożonej ocenie wskazał, że jakkolwiek niniejsza zmiana znajduje swoje uzasadnienie pragmatyczne, to jednak wprowadza wyłom w konstytucyjnym podziale sądownictwa — mocą art. 184 Konstytucji RP<sup>25</sup> kontrolę legalności decyzji administracyjnych powierzono sądom administracyjnym, a nie powszechnym. Dodał przy tym, że nie można porównywać procedury wydawania decyzji w dwuinstancyjnym postępowaniu administracyjnym oraz ich sądowej kontroli ze strony sądów administracyjnych ze szczególną procedurą zapewniającą ochronę prawną w okresie kampanii wyborczej przed nieprawdziwymi informacjami zawartymi w materiałach wyborczych, w której to sąd nie wypowiada się co do legalności wydanej decyzji<sup>26</sup>.

Ostatecznie jednak ustawodawca w 2015 roku zdecydował się na wyłączenie spod kontroli sądów administracyjnych wskazanych decyzji, powierzając kompetencje odwoławcze sądom okręgowym.

Wracając jednak do stanu prawnego sprzed wymienionej nowelizacji oraz związanego z tym rozstrzygania sporów przez sądy administracyjne, co jest głównym problemem niniejszej publikacji, należy przede wszystkim zauważyć, że w świetle regulacji obowiązujących w ustawie z 1990 roku sądy administracyjne właściwe były do orzekania w sprawach decyzji wydanych przez wojewodę jako organ odwoławczy nad organem gminy w przedmiocie zakazu zgromadzenia publicznego (art. 5 ust. 2 Prawo o zgromadzeniach). Materialnoprawną podstawę do wydania decyzji o takiej treści tworzył art. 8 ust. 1 ustawy, który normował, że

Organ gminy zakazuje zgromadzenia publicznego, jeżeli:

1) jego cel lub odbycie sprzeciwiają się niniejszej ustawie lub naruszają przepisy ustaw karnych;

<sup>23</sup> Projekt ustawy Prawo o zgromadzeniach, nr VII.3518, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=1AC1DFE56B12A44BC1257E690041F786> (dostęp: 16.06.2017).

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Stanowi on, że „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”.

<sup>26</sup> Opinia Prokuratora Generalnego dotycząca rządowego projektu ustawy — Prawo o zgromadzeniach, druk nr 3518, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/327039B304BE13B5C1257E-8C0043811A/%24File/3518-002.pdf> (dostęp: 16.06.2017).

2) odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach.

Przed wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 18 września 2014 roku przesłanką zakazu organizacji zgromadzenia była też określona w art. 8 pkt 2 okoliczność zgłoszenia zgromadzenia „później”, także jeżeli organizator zgromadzenia, mimo wezwania, nie dokonał we właściwym terminie zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników. Regulacja ta została przez Trybunał uznana za niezgodną z art. 2 Konstytucji RP ze względu na niesprecyzowanie momentu, od którego zależeć ma skuteczne zgłoszenie zamiaru przeprowadzenia zgromadzenia publicznego. Tym samym, eliminując z obrotu prawnego niniejszy przepis, podkreślono niemożność jednoznacznego wyjaśnienia zakresu znaczeniowego pojęcia „głoszonego później”, użytego w art. 8 ust. 2<sup>27</sup>.

Na gruncie obowiązywania ustawy z 1990 roku kognicji sądów administracyjnych podlegały także decyzje wydane w przedmiocie rozwiązania zgromadzenia, co zostało unormowane w art. 12 ust. 1. Zgodnie z jego brzmieniem zgromadzenie mogło zostać rozwiązane przez przedstawiciela organu gminy, jeżeli jego przebieg zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub gdy naruszał przepisy niniejszej ustawy albo przepisy ustaw karnych, a przewodniczący, uprzedzony o konieczności rozwiązania zgromadzenia, wzbraniał się we własnym zakresie to uczynić. Rozwiązaniem było wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu. Jej ogłoszenie następowało przewodniczącemu zgromadzenia, a w sytuacji niemożności skontaktowania się z nim — przez ogłoszenie jej treści uczestnikom. Podjęcie rozstrzygnięcia poprzedzał przy tym ustawowy wymóg trzykrotnego ostrzeżenia uczestników zgromadzenia o możliwości jego rozwiązania (art. 12 ust. 2 Prawa o zgromadzeniach).

Nadto trzeba też wspomnieć, że zgodnie z określonym w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. zakresem właściwości rzeczowej sądy administracyjne uprawnione były do rozpatrywania skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawie kończącej się wydaniem tej decyzji.

Właściwym wojewódzkim sądem administracyjnym do rozpoznania sprawy był sąd właściwy względem siedziby organu administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona (art. 13 § 2 p.p.s.a.), i w myśl przyjętej zasady — ciągłości właściwości — pozostawał on właściwy od chwili wniesienia skargi aż do ukończenia postępowania, choćby zmieniły się podstawy właściwości w toku sprawy (art. 14 p.p.s.a.).

Utrzymanie do 2015 roku kognicji niniejszych sądów wiązało się z jednoczesnym zaaprobowaniem przyjętego w polskim porządku prawnym modelu funkcjonowania sądów administracyjnych. Zgodnie z zamysłem ustrojodawcy sprawują one wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicz-

<sup>27</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 roku, K 44/12, OTK-A 2014, nr 8, poz. 92.

nej pod względem zgodności z prawem<sup>28</sup>. Ich zakres kompetencji orzeczniczych ogranicza się co do zasady do kompetencji kasacyjnych, a sądy administracyjne władne były do wydania wiążącego rozstrzygnięcia w przedmiocie poddanego ich ocenie aktu w świetle obowiązujących regulacji prawa materialnego, jak również procesowego. Stwierdziwszy, że zaskarżona decyzja w przedmiocie zakazu organizacji zgromadzenia czy też rozwiązania zgromadzenia odpowiada prawu, sądy oddalały skargę<sup>29</sup>. Natomiast uznawszy, że zaskarżone orzeczenie zostało wydane z naruszeniem prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, naruszeniem prawa dającym podstawę do wznowienia postępowania lub też doszło do innego naruszenia przepisów postępowania mogących mieć istotny wpływ na wynik sprawy, sąd administracyjny zobowiązany był do uwzględnienia skargi i uchylenia zaskarżonego aktu (art. 145 § 1 p.p.s.a.).

W ponaddwudziestopięcioletnim okresie obowiązywania ustawy z 1990 roku, dokonując kontroli decyzji, sądy administracyjne zobligowane były do oceny rozstrzyganych przez nie spraw z punktu widzenia regulacji wspomnianej ustawy, przyjętego modelu funkcjonowania sądów administracyjnych, a nadto obowiązujących w tym zakresie standardów konstytucyjnych oraz międzynarodowych. Dlatego można mówić nie tylko o wypracowanym przez nie sądy dorobku judykacyjnym, ale również wpływie szczególnej regulacji dotyczącej procedowania sądowego zawartego w tej ustawie na postanowienia p.p.s.a.

W tym kontekście wskazać należy, że zgodnie z art. 13 ustawy z 1990 roku skargi na decyzje wydane w sprawach zgromadzeń należało wnieść bezpośrednio do sądu administracyjnego w terminie trzech dni od dnia doręczenia decyzji. Nadto — jeżeli w sprawie nie zachodziły przeszkody formalne — sąd zobligowany był do wyznaczenia rozprawy nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia wniesienia do niego skargi. Przyjęcie takiego brzmienia było efektem wcześniejszych nowelizacji, które dostosowywały niniejsze regulacje do zmian zachodzących w sądownictwie administracyjnym. Dowodzi to oczywistych relacji między określonym w omawianej ustawie trybem szczególnym rozstrzygania sporów przez sądy administracyjne a wielką reformą tego sądownictwa. Pierwsza nowelizacja wprowadzała możliwość wnoszenia skarg bezpośrednio do sądu administracyjnego, bez pośrednictwa wojewody, który to wymóg określono na etapie uchwalania niniejszej ustawy<sup>30</sup>. Nowelizacją z 21 stycznia 2000 roku odstąpiono bowiem od wnoszenia skarg do sądu administracyjnego za pośrednictwem wojewody, wska-

<sup>28</sup> Konstytucja RP art. 184 oraz ustawa z dnia 25 lipca 2002 roku Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. z 2019 r. poz. 2167, art. 1.

<sup>29</sup> Zgodnie z art. 151 p.p.s.a.

<sup>30</sup> Pierwotne brzmienie art. 13 ustawy z 1990 roku było następujące: „W sprawach zgromadzeń wojewoda przekazuje skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie 3 dni od jej wniesienia, a sąd wyznacza rozprawę nie później niż w terminie 7 dni od dnia wniesienia do niego skargi, chyba że zachodzą przeszkody formalne”.

zując na obowiązek bezpośredniego inicjowania postępowania w tej materii<sup>31</sup>. Z kolei druga zmiana wiązała się bezpośrednio z dostosowaniem przepisu do nowego modelu postępowania sądowoadministracyjnego, a dokładniej — wprowadzenia w tym zakresie dwuinstancyjności. Dlatego w niniejszej regulacji jako sąd pierwszej instancji wskazano właściwy wojewódzki sąd administracyjny<sup>32</sup>.

Na skutek pierwszej z wymienionych nowelizacji art. 13 aż do 2015 roku tworzył wyjątek od przewidzianego na płaszczyźnie sądownictwa administracyjnego trybu pośredniego inicjowania postępowania przed sądami administracyjnymi. Nadto w zakresie odrębności regulacji procesowej statuował odrębny termin do złożenia skargi — to jest trzech dni od dnia doręczenia decyzji, podczas gdy generalną zasadą jest, że skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie (art. 53 § 1 p.p.s.a.). Ze względu też na potrzebę jak najszybszego rozstrzygnięcia kwestii w sprawie organizacji zgromadzenia ustawodawca przewidział, że sprawa powinna zostać rozpatrzona na rozprawie wyznaczonej najpóźniej w terminie siedmiu dni od dnia wniesienia skargi. Przepis ten adresowany był do właściwego sądu, a w piśmiennictwie pojawiły się wątpliwości co do jego brzmienia, które oscylowały wokół tego, czy oznacza on jedynie obowiązek wyznaczenia terminu rozprawy, czy też wiązać trzeba z koniecznością rozpoznania sprawy w takim terminie. Ostatecznie przyjęto jednak, że termin ten obowiązuje do wyznaczenia rozprawy, a nie faktycznego załatwienia sprawy<sup>33</sup>. Co jednak istotne — wymóg ten odnosił się wyłącznie do tych sytuacji, w których nie stwierdzono przeszkód formalnych, a zatem wówczas gdy złożona skarga nie zawierała braków uniemożliwiających nadanie jej dalszego biegu. Tu nie było wątpliwości co do tego, że wniesiona na podstawie art. 13 ustawy z 1990 roku skarga musiała czynić zadość wymogom określonym w p.p.s.a. co do pism procesowych<sup>34</sup>, a nadto zawierać: wskazanie zaskarżonej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności; oznaczenie organu, którego działania, bezczynności

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 21 stycznia 2000 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, Dz.U. Nr 12, poz. 136.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku Przepisy wprowadzające ustawę — Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1271.

<sup>33</sup> K. Mamak, *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, LEX (dostęp: 16.06.2017).

<sup>34</sup> Zgodnie z art. 46 § 1 p.p.s.a.: „Każde pismo strony powinno zawierać:

1) oznaczenie sądu, do którego jest skierowane, imię i nazwisko lub nazwę stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników;

2) oznaczenie rodzaju pisma;

3) osnovę wniosku lub oświadczenia;

4) podpis strony albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika;

5) wymienienie załączników”.

Ponadto zgodnie z § 2 p.p.s.a.: „Gdy pismo strony jest pierwszym pismem w sprawie, powinno zawierać oznaczenie miejsca zamieszkania, a w razie jego braku — adresu do doręczeń, lub siedziby stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników oraz przedmiotu sprawy, pisma zaś dalsze — sygnaturę akt”. Zgodnie zaś z § 3 p.p.s.a.: „Do pisma należy dołączyć pełnomocnictwo lub jego

lub przewlekłego prowadzenia postępowania dotyczy skarga; określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego (art. 57 § 1 p.p.s.a. w brzmieniu obowiązującym do dnia 15 sierpnia 2015 roku).

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazano, że unormowania regulujące kwestie związane z wolnością zgromadzeń, w tym te dotyczące sądowej kontroli, nakazują przyjąć, że w niniejszym przypadku szczególnego charakteru nabiera wymóg efektywności i szybkości postępowania, który wynika z samej istoty tej wolności<sup>35</sup>. Toteż przepisy związane z jej realizacją należy interpretować przede wszystkim w taki sposób, aby nie pozbawiać realnej możliwości odbycia zgromadzenia. Uznano więc, że wydanie decyzji zakazującej zgromadzenia przed zaplanowanym przez organizatora terminem może uniemożliwić korzystanie z omawianej wolności, jeśli orzeczenie to byłoby następnie uznane za niezgodne z prawem w toku kontroli czy to instancyjnej, czy sądowoadministracyjnej<sup>36</sup>.

Obowiązek skutecznego zagwarantowania odbycia pokojowego zgromadzenia uzasadniało więc przyjęcie szczególnych terminów związanych z rozpatrywaniem tejże kategorii spraw przez sąd administracyjny, jak również wprowadzony wymóg bezpośredniego wnoszenia skargi. Co więcej — w orzecznictwie sądów administracyjnych stwierdzono, że aby zapewnić realizację wolności wyrażonej w art. 57 Konstytucji RP, zasadne było przy rozstrzyganiu skarg na bezczynność odstępnie od obowiązku wyczerpania dostępnych środków zaskarżenia, które w wypadku skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przybierało w okresie obowiązywania ustawy z 1990 roku formę zażalenia<sup>37</sup>. Z problemem co do ewentualnego obowiązku wniesienia tego środka przed uprzednim zainicjowaniem kontroli sądowej przyszło zmierzyć się WSA w Gdańsku. Wyrzucił on pogląd, że złożenie skargi na bezczynność organu polegającą na zaniechaniu rozpoznania odwołania od decyzji zakazującej przeprowadzenia zgromadzenia publicznego nie wymaga uprzedniego wniesienia zażalenia do organu wyższego stopnia. Zdaniem WSA za zasadnością takiego twierdzenia przemawiały przyjęte na płaszczyźnie konstytucyjnej i międzynarodowej standardy w zakresie wolności zgromadzeń oraz że nie można oczekiwać, aby ustawodawca w sposób kazuistyczny określił wszelkie okoliczności związane z kontrolą sądową<sup>38</sup>. *Ad vocem* należy tu nadmienić, że w ustawie z 1990 roku próżno szukać regulacji

---

wierzytelny odpis, jeżeli pismo wnosi pełnomocnik, który w danej sprawie nie złożył jeszcze tych dokumentów przed sądem”.

<sup>35</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 maja 2011 roku, III SAB/Gd 12/11, CBOSA (dostęp: 6.06.2017).

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> Zgodnie z art. 37 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego, w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 czerwca 2017 roku. Aktualnie jest to ponaglenie na skutek zmiany art. 37 k.p.a. przez art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 roku o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017 r. poz. 935.

<sup>38</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 maja 2011 roku, III SAB/Gd 12/11.

w kwestii obowiązku wniesienia zażalenia do organu wyższego stopnia lub jego braku. W przeciwieństwie do określenia bezpośredniego trybu wnoszenia skarg lub też wskazania terminu na wyznaczenie rozprawy ustawodawca milczeniem pominął wynikający z p.p.s.a. wymóg wyczerpania środków zaskarżenia. W konsekwencji to sąd musiał rozstrzygnąć niniejsze zagadnienie.

W tych okolicznościach WSA w Gdańsku doszedł do przekonania, że przede wszystkim wymóg szczególnej szybkości postępowania — związany z samą istotą wolności zgromadzeń — uzasadniał przyjęcie, że wniesienie skargi na bezczynność w sprawie rozpoznania odwołania od decyzji zakazującej przeprowadzenia zgromadzenia publicznego nie wymagało uprzedniego zażalenia. Zaakcentował przy tym, że jeśli zważyć, że decyzja zakazująca przeprowadzenia zgromadzenia jest wykonalna, zanim stanie się ostateczna, to okazuje się, że bezczynność organu odwoławczego w tego rodzaju sprawie może doprowadzić do unicestwienia procesowych gwarancji wolności zgromadzeń, dlatego wymaganie, by strona, poszukując sądowej ochrony konstytucyjnie gwarantowanej wolności, musiała wnosić jeszcze zażalenie na bezczynność, stałoby w sprzeczności z założeniami rzeczywistej, zgodnej z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP sądowej kontroli działań administracji<sup>39</sup>.

Wyrok ten jest jednym z przykładów, w którym podkreślono doniosłość istoty wolności chronionej w art. 57 Konstytucji RP. Jest także przejawem postrzegania sprawowanej przez sądy administracyjne w tym zakresie kontroli organów wydających decyzje przede wszystkim przez pryzmat zagwarantowania rzeczywistej i efektywnej ochrony ze strony niezawisłego i bezstronnego sądu.

### 3. DORÓBEK ORZECZNICZY SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

Również dalsza analiza orzecznictwa sądowoadministracyjnego wypracowanego w okresie, w jakim niniejsze sądy uprawnione były do kontroli zapadłych w tym przedmiocie decyzji oraz oceny ewentualnej bezczynności czy przewlekłości, pozwala na konstatację, że znaczna część pisemnych motywów podejmowanych w tej kwestii rozstrzygnięć odwoływała się do charakteru omawianej wolności.

Podejmując próbę przybliżenia zajmowanych przez sądy stanowisk, trzeba przede wszystkim nadmienić, że podstawą źródłową niniejszego opracowania była Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych<sup>40</sup>. Wśród opublikowanych tam — wydanych od stycznia 2004 roku — zanonimizowanych orzeczeń znaczna ich część dotyczyła oceny zasadności wydania decyzji zakazujących organizacji zgromadzenia publicznego. W tej kwestii sądy administracyjne pozostawały zgod-

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>.

ne co do tego, że przeprowadzana przez nie kontrola zgodności z prawem takich decyzji musi uwzględniać przede wszystkim prawo obywateli wynikające z konstytucyjnie zagwarantowanej wolności do organizowania pokojowych zgromadzeń. Tym samym regulacje rangi ustawowej ograniczające ze swej istoty wolność organizowania pokojowych zgromadzeń, a zatem obowiązującego wówczas art. 8, należy wyklądać przez pryzmat nadrzędnej normy konstytucyjnej<sup>41</sup>. Podkreślano, że wolność zgromadzeń podlega szczególnie intensywnej ochronie konstytucyjnej, a obowiązku jej poszanowania przez organy władzy publicznej nie wyłącza sytuacja, w której jest ona wykorzystywana do krytykowania ich działalności<sup>42</sup>. Tu wprost na przykład WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 14 grudnia 2005 roku wskazał, że niniejsza wolność jest jedną z cech demokratycznego ustroju państwa obligującą organy administracji publicznej do jej respektowania, natomiast ustawodawcę do kształtowania porządku prawnego w taki sposób, aby gwarantował on jej realizację<sup>43</sup>.

Z kolei w wyroku z dnia 6 sierpnia 2010 roku NSA, rozprawiając na temat wolności zgromadzeń, podzielił stanowiska prezentowane w tym zakresie przez Trybunał Konstytucyjny, które zostały przytoczone w pierwszej części niniejszej publikacji. Mianowicie podkreślił, że art. 57 Konstytucji RP zapewnia wolność zgromadzeń politycznych, innych o charakterze publicznym, jak również zgromadzeń prywatnych, a ochrona konstytucyjna rozciąga się na zgromadzenia organizowane w pomieszczeniach zamkniętych oraz na otwartej przestrzeni, w tym między innymi na drogach publicznych. Wskazał, że zgromadzenie jest jednym ze sposobów wyrażania poglądów, znaczącym środkiem komunikacji oraz szczególną formą uczestnictwa w debacie publicznej, a jego celem jest zapewnienie autonomii jednostki oraz ochrona potrzebnych w demokratycznym społeczeństwie procesów komunikacji. Toteż jest niezbędnym elementem demokracji i warunkuje korzystanie z innych wolności i praw człowieka związanych ze sferą życia publicznego<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2014 roku, I OSK 2538/13, CBOSA (dostęp: 6.06.2017); wyroki WSA w: Lublinie z dnia 18 lipca 2013 roku, III SA/Lu 462/13, CBOSA (dostęp: 6.06.2017); Bydgoszczy z dnia 7 października 2015 roku, II SA/Bd 242/15, CBOSA (dostęp: 6.06.2017); Lublinie z dnia 28 maja 2015 roku, III SA/Lu 556/15, CBOSA (dostęp: 6.06.2017); Gdańsku z dnia 8 lipca 2014 roku, III SA/Gd 524/14, CBOSA (dostęp: 6.06.2017); Warszawie z dnia 8 listopada 2019 roku, VI SA/Wa 1469/19, niepubl.; Warszawie z dnia 8 listopada 2019 roku, VI SA/Wa 1020/19, niepubl.; Warszawie z dnia 8 listopada 2019 roku, VI SA/Wa 1021/19, niepubl.; Warszawie z dnia 8 listopada 2019 roku, VI SA/Wa 1022/19, niepubl.; Warszawie z dnia 8 listopada 2019 roku, VI SA/Wa 1023/19, niepubl.; Warszawie z dnia 8 listopada 2019 roku, VI SA/Wa 1024/19, niepubl.; Warszawie z dnia 8 listopada 2019 roku, VI SA/Wa 1025/19, niepubl.; Warszawie z dnia 16 października 2019 roku, VI SA/Wa 1026/19, niepubl.; Warszawie z dnia 16 października 2019 roku, VI SA/Wa 1027/19, niepubl.

<sup>42</sup> Wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 2010 roku, I OSK 155/10, CBOSA (dostęp: 6.06.2017).

<sup>43</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 grudnia 2005 roku, IV SA/Po 983/05, CBOSA (dostęp: 6.06.2017).

<sup>44</sup> Wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 2010 roku, I OSK 155/10.

Przy rozstrzyganiu zawisłych sporów sądy administracyjne z powodzeniem odwoływały się do obowiązujących w tym zakresie standardów międzynarodowych — art. 21 MPPOiP, art. 11 Konwencji czy art. 12 KPP UE oraz wypracowanego w tym zakresie dorobku judykacyjnego<sup>45</sup>, uznając, że regulacje te są punktem wyjścia do przeprowadzenia wykładni art. 8 Prawa o zgromadzeniach<sup>46</sup>. W tym kontekście NSA wskazał, że dokonując interpretacji przesłanek, o których mowa w tym przepisie, należy uwzględniać normy i wartości chronione na podstawie wytyczonych standardów i w konsekwencji wąsko interpretować przesłanki ograniczające wolność zgromadzeń. W przypadku zaś konfliktu konstytucyjnie gwarantowanej wolności zgromadzeń z innymi prawami, takimi jak bezpieczeństwo, porządek publiczny, należy mieć na względzie, że wolność zajmuje pozycję równorzędną<sup>47</sup>.

Konsekwentnie i szczególnie dosadnie sądy administracyjne akcentowały spoczywający na organach obowiązek wszechstronnego zbadania okoliczności faktycznych przy wydawaniu decyzji o zakazie organizacji zgromadzenia. Przytaczały regulacje procesowe obligujące przy rozstrzyganiu sprawy przez organy do pełnego zgromadzenia materiału dowodowego oraz wyczerpującego rozeznania zaistniałych w sprawie okoliczności, a mianowicie — art. 7<sup>48</sup>, 77 § 1<sup>49</sup> i 80<sup>50</sup> k.p.a. Uchybienie temu kwalifikowano jako naruszenie przepisów postępowania mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy, obligujące sąd — zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1c p.p.s.a. — do wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonego rozstrzygnięcia. W tym kontekście sądy akcentowały przede wszystkim ciężący na organach wymóg wskazania i wnikliwej identyfikacji negatywnych aspektów zamierzonego zgromadzenia<sup>51</sup>. Podkreślano, że organ gminy, wydając decyzję w tym przedmiocie, ma obowiązek wykazać istnienie takich okoliczności, które

<sup>45</sup> Por. wyroki NSA z dnia: 10 stycznia 2014 roku, I OSK 2538/13; 6 sierpnia 2010 roku, I OSK 155/10; wyroki WSA w: Bydgoszczy z dnia 7 października 2015 roku, II SA/Bd 242/15; Warszawie z 22 maja 2014 roku, IV SA/Wa 607/14, CBOSA (dostęp: 6.06.2017); Krakowie z dnia 8 listopada 2011 roku, III SA/Kr 1208/11, CBOSA (dostęp: 6.06.2017); wyroki WSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2019 roku: VI SA/Wa 1469/19; VI SA/Wa 1020/19; VI SA/Wa 1021/19; VI SA/Wa 1022/19; VI SA/Wa 1023/19; VI SA/Wa 1024/19; VI SA/Wa 1025/19; wyroki WSA w Warszawie z dnia 16 października 2019 roku: VI SA/Wa 1026/19; VI SA/Wa 1027/19.

<sup>46</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 października 2015 roku, II SA/Bd 242/15.

<sup>47</sup> Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2014 roku, I OSK 2538/13; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 października 2015 roku, II SA/Bd 242/15.

<sup>48</sup> „W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”.

<sup>49</sup> „Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy”.

<sup>50</sup> „Organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona”.

<sup>51</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 lipca 2013 roku, III SA/Lu 462/13.

uzasadniają ograniczenie niniejszej wolności ze względu na niebezpieczeństwo wystąpienia oznaczonych przez ustawodawcę zagrożeń<sup>52</sup>. Wskazywano przy tym, że planowane zgromadzenie musi między innymi stwarzać rzeczywiste niebezpieczeństwo dla zdrowia i życia ludzkiego<sup>53</sup>. Bardzo dobrym przykładem jest tutaj wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 października 2015 roku, w którym wyrażono przekonanie, że

Wolność zgromadzeń jako jedna z cech demokratycznego ustroju państwa, zobowiązuje organy administracji publicznej, przy rozpatrywaniu zawiadomień organizatora zgromadzeń w trybie art. 7 Prawa o zgromadzeniach do oceny tych zawiadomień pod kątem art. 7 i 8 ustawy, jednakże ocena, czy odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, albo mieniu w znacznych rozmiarach (art. 8 ust. 1 pkt 2) musi być przede wszystkim oparta na zebranych w postępowaniu dowodach odnoszących się do skonkretyzowanych okoliczności, a nie tylko przypuszczeń czy założeń<sup>54</sup>.

Podobne stanowisko wyraził WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 19 listopada 2013 roku. Podkreślił w nim, że wydając zakaz zgromadzenia, rzeczą organów jest w dostateczny sposób wykazanie, że stwarza ono zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub mienia w znacznych rozmiarach, a nie poprzestanie jedynie na prawdopodobieństwie ich wystąpienia<sup>55</sup>.

Analizując przesłanki do wydania decyzji w przedmiocie zakazu organizacji zgromadzeń, sądy administracyjne wskazywały też, że za taką nie można uznać przewidywać co do powstania utrudnień w komunikacji pieszej i kołowej, podkreślając, że każde zgromadzenie wiązać się będzie z takimi niedogodnościami<sup>56</sup>. Zdaniem NSA ze względu na istotność wolności zgromadzeń jako wolności konstytucyjnej nie można przypisywać pierwszeństwa domniemaniu zagrożenia w kwestii sprawności ruchu drogowego przez jego ograniczenie i w efekcie wydać decyzję odmowną. Artykuł 57 Konstytucji RP nie pozwala bowiem na konstatację, że jakiegokolwiek utrudnienia w ciągłości ruchu drogowego są podstawą do wyłączenia konstytucyjnych wolności<sup>57</sup>. Tym samym nie jest dopuszczalne przyjęcie, że sama organizacja zgromadzenia polegająca na przejeździe wskazanymi ulicami miasta jest przeszkodą w odbyciu zgromadzenia, chyba że organ wykaże, że na wskazanej trasie w czasie przejazdu lub przemarszu są konkretnie oznaczone utrudnienia lub inne okoliczności uniemożliwiające udzielenie zgody ze względu

<sup>52</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 listopada 2013 roku, IV SA/Wr 762/13, CBOSA (dostęp: 6.06.2017).

<sup>53</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2012 roku, VII SA/Wa 1311/12, CBOSA (dostęp: 6.06.2017).

<sup>54</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 października 2015 roku, II SA/Bd 242/15. Wcześniej podobnie WSA w Warszawie w wyroku z dnia 5 października 2010 roku, VII SA/Wa 1856/10; CBOSA (dostęp: 6.06.2017).

<sup>55</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 listopada 2013 roku, IV SA/Wr 762/13.

<sup>56</sup> Wyroki NSA z dnia: 5 stycznia 2011 roku, I OSK 1907/10, CBOSA (dostęp: 6.06.2017); 10 stycznia 2014 roku, I OSK 2538/13.

<sup>57</sup> Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2011 roku, I OSK 1907/10.

na niebezpieczeństwo określone w art. 8 pkt 2 ustawy<sup>58</sup>. Na płaszczyźnie rozstrzygnięcia zawisłych spraw przyjęto, że nie można uznać za fakt powszechnie znany domniemanie paraliżu ruchu komunikacyjnego i traktować to w kategoriach przesłanki wyłączającej organizację zgromadzenia<sup>59</sup>.

Rozpoznając sprawy z zakresu organizacji zgromadzeń, sądy administracyjne stanęły także przed koniecznością zważenia, czy ocena wystąpienia zagrożenia życia i zdrowia ludzi albo mienia w znacznych rozmiarach w związku z organizacją zgromadzenia ma dotyczyć tylko organizatorów i jego uczestników czy też innych osób. W wyroku z dnia 14 grudnia 2005 roku WSA w Poznaniu stwierdził, że wolność zgromadzeń jako jedna z cech demokratycznego ustroju państwa obliuguje organy administracji publicznej przy rozpoznawaniu zawiadomienia organizatora zgromadzenia do oceny jego treści pod kątem art. 7 i 8 ustawy, jednakże musi ona odnosić się do organizatorów i uczestników zgromadzenia, a nie do osób niechętnych zgromadzeniu. Odmienne interpretacja byłaby przejawem ograniczenia gwarancji konstytucyjnej, albowiem ingerencja władz publicznych musi znajdować wyjątkowe aspekty prawne i merytoryczne, by tę wolność — chronioną Konstytucją RP i prawem międzynarodowym — limitować<sup>60</sup>. Natomiast NSA w wyroku z dnia 29 grudnia 2011 roku przyjął, że ocena, czy odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach powinna uwzględniać wszystkie okoliczności rozpoznawanej sprawy, w tym także zagwarantowanie bezpieczeństwa osobom, którym ustawa nakazuje zapewnić szczególną ochronę, na przykład Prezydentowi RP i Prezesowi Rady Ministrów. W jej ramach może dojść do zamknięcia drogi publicznej dla ruchu i w konsekwencji, jeżeli w rozpoznawanej sprawie, przed momentem wpływu do właściwego organu zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia publicznego, zostanie wydana decyzja o wyłączeniu z ruchu wskazanych w tym zawiadomieniu ulic ze względu właśnie na konieczność zapewnienia ochrony określonym osobom, wtedy przyjąć trzeba, że zachodzi przesłanka wymieniona w art. 8 pkt 2, uzasadniająca wydanie zakazu zorganizowania zgromadzenia publicznego w miejscu wyłączonym z ruchu<sup>61</sup>.

Mając na względzie przedstawione wywody, w orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreślano, że dokonując analizy prawnie dopuszczalnej możliwości zorganizowania zgromadzenia, na organie spoczywa obowiązek przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, które umożliwi ocenę wchodzących w grę uprawnień i interesów różnych podmiotów oraz ustalenia relacji, a także ewentualnego konfliktu między tymi interesami<sup>62</sup>.

<sup>58</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 października 2015 roku, II SA/Bd 242/15.

<sup>59</sup> Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2011 roku, I OSK 1907/10.

<sup>60</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 grudnia 2005 roku, IV SA/Po 983/05.

<sup>61</sup> Wyrok NSA z dnia 29 grudnia 2011 roku, I OSK 2167/11, CBOSA (dostęp: 6.06.2017).

<sup>62</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 października 2015 roku, II SA/Bd 242/15.

Dokonując z kolei oceny prawidłowości wydawanych decyzji w przedmiocie rozwiązania zgromadzenia publicznego, sądy administracyjne podkreślały potrzebę rozeznania całokształtu okoliczności, w jakich rozstrzygnięcia takie zostały wydane<sup>63</sup>. Wskazywano także na obowiązek należytego uzasadnienia podjętego w tym zakresie orzeczenia, jaki wynika z art. 107 § 3 k.p.a.<sup>64</sup> oraz określonej w art. 11 k.p.a.<sup>65</sup> zasady przekonywania. Do jej uchybienia dochodzi między innymi wówczas, gdy organ w sporządzonym uzasadnieniu pominie milczeniem niektóre dowody czy też twierdzenia lub wyjaśnienia strony albo nie odniesie się do faktów istotnych dla sprawy, a podnoszonych przez stronę.

Przykładowo, WSA w Warszawie, uchylając wyrokiem z dnia 22 maja 2014 roku decyzję Wojewody w przedmiocie rozwiązania zgromadzenia publicznego, uznał, że w sprawie nie ustalono prawidłowo stanu faktycznego sprawy, a dokładniej nie zebrano wszechstronnie materiału dowodowego dającego podstawę do uznania, że zgromadzenie utraciło pokojowy charakter i dlatego zostało prawidłowo rozwiązane. Wyjaśnił przy tym, że

organ odwoławczy, z uwagi na specyfikę sprawy, powinien ze szczególną wnikliwością zgromadzić w aktach sprawy całość dowodów, w tym również tych wskazanych przez skarżącego, bowiem z opisu okoliczności, na jakie zostały powołane wynika, że mają one znaczenie dla sprawy, tj. pozwolą wszechstronnie ocenić przebieg zgromadzenia, przyczyny oraz zasadność jego rozwiązania. Zaniechanie przez organ administracyjny podjęcia czynności procesowych zmierzających do zebrania pełnego materiału dowodowego, zwłaszcza gdy strona powołuje się na określone i ważne dla niej okoliczności, jest uchybieniem przepisom postępowania administracyjnego, skutkującym wadliwością decyzji<sup>66</sup>.

Przytaczając dorobek orzecniczy sądów administracyjnych, nie można nie wspomnieć o wyroku NSA z dnia 25 maja 2006 roku, w którym wyrażono pogląd, że

W kontekście konstytucyjnej wolności organizowania pokojowych zgromadzeń [...] nie jest rolą ani organów administracji publicznej ani sądów administracyjnych analizowanie, nienaruszających przepisów obowiązującego prawa, haseł, idei i treści, którym służyć ma zgromadzenie przez pryzmat własnych przekonań moralnych osób działających w imieniu organu administracji, czy też sędziów zasiadających w składzie orzekającym Sądu, bądź też przekonań dominującej większości społeczeństwa. Dokonywanie bowiem takich zabiegów zniweczyłoby konstytucyjną

<sup>63</sup> Wyroki WSA w Warszawie: z dnia 1 marca 2016 roku, IV SA/Wa 3459/15, CBOSA (dostęp: 6.06.2017); z dnia 22 maja 2014 roku, IV SA/Wa 607/14; wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 listopada 2011 roku, III SA/Kr 1208/11; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 czerwca 2008 roku, IV SA/Wr 216/08, CBOSA (dostęp: 6.06.2017).

<sup>64</sup> Zgodnie z jego brzmieniem „Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne — wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa”.

<sup>65</sup> Stosownie do tego przepisu „Organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu”.

<sup>66</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 maja 2014 roku, IV SA/Wa 607/14.

wolność zgromadzeń, ponadto naruszałoby przepis art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 5 lipca 1990 roku Prawo o zgromadzeniach<sup>67</sup>.

Wreszcie trzeba zauważyć, że wyłączenie sądowoadministracyjnej kontroli decyzji wydawanych przez organy w zakresie organizacji zgromadzeń nie skutkuje tym, że sądy administracyjne zupełnie zaniechały rozważań problematyki wolności zgromadzeń. Analiza orzecznictwa wskazuje bowiem, że zagadnienie to pojawia się przy rozpoznawaniu skarg na inne akty niż decyzje wydane w przedmiocie organizacji zgromadzenia. Znakomitym przykładem jest tu kilkadziesiąt wyroków WSA w Warszawie, wydanych w sprawach ze skarg na decyzje nakładające na organizatora zgromadzenia kary pieniężne za zajęcie pasa drogowego przez posadowienie namiotów. W sprawach tych WSA wskazał między innymi, że forma i przebieg zgromadzenia może także wiązać się z ustawianiem namiotów, które służą celom protestu, a wymóg uprzedniego uzyskania zezwolenia na zajęcie przez nie pasa drogowego jako ukryta przeszkoda byłby ograniczeniem konstytucyjnej wolności zgromadzeń. Zdaniem WSA w sytuacji zaistniałej w sprawie kolizji między omawianą wolnością a prawem nakazującym uzyskanie każdorazowo zezwolenia na zajęcie pasa drogowego należy dokonać wykładni prokonstytucyjnej norm ustawy o drogach publicznych, dochodząc do przekonania, że zajęcie pasa drogowego na cele organizacji pokojowego zgromadzenia publicznego nie wymaga zezwolenia zarządcy drogi<sup>68</sup>.

## PODSUMOWANIE

Konkludując, wskazane orzeczenia sądów administracyjnych są efektem wypracowanego w tym zakresie dorobku judykacyjnego. Zapadły one w czasie, gdy kwestie związane z organizacją zgromadzenia rozpoznawane były właśnie na gruncie sądownictwa administracyjnego. Z tego też względu sądy stanęły przed nie lada wyzwaniem przeprowadzania oceny legalności decyzji wydanych w przedmiocie zakazu organizacji zgromadzenia oraz orzekających co do jego rozwiązania. Nadto zobowiązane były przy rozpoznawaniu tejże kategorii spraw do każdorazowego uwzględniania określonych przez ustawodawcę szczególnych względem p.p.s.a. norm procesowych.

<sup>67</sup> Wyrok NSA z dnia 25 maja 2006 roku, I OSK 329/06, CBOSA (dostęp: 6.06.2017).

<sup>68</sup> Wyroki WSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2019 roku: VI SA/Wa 1469/19; VI SA/Wa 1020/19; VI SA/Wa 1021/19; VI SA/Wa 1022/19; VI SA/Wa 1023/19; VI SA/Wa 1024/19; VI SA/Wa 1025/19; z dnia 16 października 2019 roku: VI SA/Wa 1026/19; VI SA/Wa 1027/19; z dnia 16 października 2019 roku: VI SA/Wa 1028/19, niepubl.; VI SA/Wa 1029/19, niepubl.; VI SA/Wa 1030/19, niepubl.; VI SA/Wa 1031/19, niepubl.; VI SA/Wa 1032/19, niepubl.; z dnia 9 kwietnia 2019 roku, VI SA/Wa 1537/18, niepubl.

Zakreślony w niniejszym przedłożeniu rezultat sądowej oceny tego rodzaju spraw uprawnia do konkluzji, że sądy administracyjne szczególną wagę przykładają do samej istoty wolności zgromadzeń. W tym zakresie akcentowały i akcentują jej wartość w demokratycznym państwie prawa oraz doniosłą rolę organów władzy publicznej w efektywnym systemie jej ochrony. Tu dowodziły konieczności zawężającego interpretowania przesłanek ograniczających omawianą wolność związanych z zakazem samej organizacji zgromadzenia czy też określających prawną możliwość jego rozwiązania, przez co — jak zauważył Paweł Szustakiewicz — istotnie hamowały działalność organów administracji polegającą na faktycznym ograniczeniu wolności zgromadzeń<sup>69</sup>.

Sądy administracyjne zauważały też niezbędność rozeznania przed wydaniem stosownych decyzji całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych sprawy, co też wymagało skrupulatnego i należytego zgromadzenia materiału dowodowego, w tym przeprowadzenia dowodów postulowanych przez stronę, jeżeli tylko miały znaczenie dla oceny ustawowych przesłanek.

Niewątpliwie bardzo pomocne w kreowaniu linii orzeczniczej okazywały się poglądy Trybunału Konstytucyjnego, do którego autorytetu bardzo często odwoływały się tak poszczególne wojewódzkie sądy administracyjne, jak również Naczelny Sąd Administracyjny. Nadto — co istotne — podkreślały one potrzebę analizowania istoty wolności zgromadzeń jako uniwersalnej wartości łączącej konstytucyjny porządek prawnym z określonymi w tym względzie standardami międzynarodowymi.

Na szczególną aprobatę zasługują te orzeczenia, w których sądy administracyjne przy niedostatku regulacji ustawowych wyrażały swoje przekonanie w zakresie potrzeby takiej interpretacji zakresu ochrony sądowej wolności zgromadzeń, aby nie dochodziło do zniweczenia jej procesowych gwarancji. Tego rodzaju rozstrzygnięcia są znakomitym przejawem zrozumienia wagi omawianej wolności przez sądy, w których gestii leżało wiążące i ostateczne rozstrzyganie kwestii związanych z zakazem odbycia zgromadzenia lub jego rozwiązania.

Oczywiście wyłączenie spod jurysdykcji sądów administracyjnych niniejszej kategorii spraw może rodzić pytania co do zasadności takiej decyzji w świetle konstytucyjnej delimitacji właściwości sądów administracyjnych i powszechnych, ale zapewne wypracowane w tym zakresie orzecznictwo oraz sposób postrzegania niniejszej wolności jest pomocny dla sądów powszechnych. Z biegiem czasu można też rozważyć dokonanie analizy porównawczej w tym zakresie.

Wreszcie autorka pragnie wskazać, że jakkolwiek poruszony w niniejszej publikacji problem przenosi odbiorcę po części w „prawną przeszłość”, to jednak ugruntowane w owym czasie standardy są uniwersalne. Z tego też względu pozostają aktualne dziś i jako takie winny zostać niezmiennie w przyszłości.

<sup>69</sup> Przeprowadził on analizę orzecznictwa sądów administracyjnych (za lata 2004–2011) w sprawach, w których dokonywano kontroli decyzji w przedmiocie zakazu zgromadzeń. Zob. P. Szustakiewicz, *Przesłanki i procedura zakazu zgromadzeń w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Ius Novum” 2012, nr 1, s. 166.

ADMINISTRATIVE COURTS AS JUDICIAL AUTHORITIES  
IN MATTERS OF FREEDOM OF ASSEMBLY

## Summary

By 2015, administrative courts were competent to control the decisions issued by public administration bodies in the matter of the organization of assemblies. They developed judicial output that fully accepts the standards adopted at the constitutional and international level. The analysis of the administrative courts' rulings available in the Central Database of Judgments of the Administrative Courts confirms that the freedom of assembly is one of the features of a democratic state's system. All the decisions regarding its limitations must be issued after thoroughly conducted proceedings with taking into account all the circumstances of the case, including the actual rather than potential threat to life, health and property of a considerable size.

Keywords: administrative courts, freedom of assembly, case law, human rights

## BIBLIOGRAFIA

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Czarny P., Naleziński B., *Wolność zgromadzeń*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
- Gliszczyńska-Grabias A., Wiśniewski L., *Komentarz do art. 21 MPPOiP*, [w:] *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, red. R. Wieruszewski, Warszawa 2012.
- Juchniewicz J., Kazimierzczuk M., *Wolności i prawa polityczne*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji RP*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008.
- Klisczyński K., *Wolność zrzeszania się i wolność zgromadzeń*, [w:] *Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy*, red. L. Koba, W. Waclawczyk, Warszawa 2009.
- Ławniczak A., *Wolność zgromadzeń*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.
- Mamak K., *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, LEX (dostęp: 16.06.2017).
- Przybyszewska-Szter B., *Wolności i prawa osobiste*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008.
- Ruczkowski P., *Decyzja w sprawie zakazu zgromadzeń publicznych jako przykład reglamentacji administracyjnoprawnej wolności i praw jednostki*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 57 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Sułkowski J., *Komentarz do art. 57 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1. Art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Szustakiewicz P., *Przesłanki i procedura zakazu zgromadzeń w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Ius Novum” 2012, nr 1.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.
- Wolność zgromadzeń*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.