

I OSK 1907/10 - Wyrok

Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

Str 1 / 10

I OSK 1907/10 - Wyrok

Data orzeczenia	2011-01-05
Data wpływu	2010-11-17
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Barbara Adamiak /sprawozdawca/ Ewa Dzbeńska /przewodniczący/ Jan Kacprzak
Symbol z opisem	645 Sprawy nieobjęte symbolami podstawowymi 601_644 oraz od 646-652
Hasła tematyczne	Inne
Sygn. powiązane	VII SA/Wa 1856/10
Skarżony organ	Wojewoda
Treść wyniku	Oddalono skargę kasacyjną
Powołane przepisy	Dz.U. 1990 nr 51 poz 297; art 8 pkt 1 i 2; Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach. Dz.U. 1997 nr 78 poz 483; art 57; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący sędzia NSA Ewa Dzbeńska, Sędziowie NSA Jan Kacprzak, Barbara Adamiak (spr.), Protokolant starszy sekretarz sądowy Anna Krakowiecka, po rozpoznaniu w dniu 5 stycznia 2011 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 października 2010 r. sygn. akt VII SA/Wa 1856/10 w sprawie ze skargi T. O., A. D. i K. L. na decyzję Wojewody Mazowieckiego z dnia [...] września 2010 r. nr [...] w przedmiocie zakazu zgromadzenia oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie

Prezydent m.st. Warszawy decyzją nr [...] z dnia [...] września 2010 r., działając na podstawie art. 8 pkt 1 i 2 oraz art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297 ze zm.), po rozpatrzeniu zawiadomień T. O., A. D. i K. L., zakazał przeprowadzenia zgromadzeń publicznych, powołując się na okoliczność, że ich odbyciu sprzeciwia się powołana ustawa – Prawo o zgromadzeniach.

Zgromadzenia te zostały zwołane w Warszawie w dniach:

- 1) 22 września 2010 r. od godz. 14.00 do godz. 18.00 przed gmachem Komendy Głównej Policji z przemarszem ulicami: Puławska, Broniwoja, Wielicka, J.P. Woronicza, Al. Niepodległości, Chałubińskiego, Al. Jerozolimskie i Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;
- 2) 22 września 2010 r. od godz. 14.00 do godz. 18.00 na Rondzie Waszyngtona z przemarszem przez Most Poniatowskiego i ulicami: Aleja 3 Maja i Aleje Jerozolimskie na Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;
- 3) 22 września 2010 r. od godz. 15.00 do godz. 18.00 na Rondzie Zesłańców Syberyjskich z przemarszem ulicami: Aleje Jerozolimskie, Kopińska i Grójecka na Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;
- 4) 23 września 2010 r. od godz. 14.00 do godz. 18.00 przed gmachem Komendy Głównej Policji z przemarszem ulicami: Puławska, Broniwoja, Wielicka, J.P. Woronicza, Al. Niepodległości, Chałubińskiego, Al. Jerozolimski i Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;
- 5) 23 września 2010 r. od godz. 14.00 do godz. 18.00 na Rondzie Waszyngtona z przemarszem przez Most Poniatowskiego i ulicami: Aleja 3 Maja i Aleje Jerozolimskie na Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;
- 6) 23 września 2010 r. od godz. 15.00 do godz. 18.00 na Rondzie Zesłańców Syberyjskich z przemarszem ulicami: Aleje Jerozolimskie, Kopińska i Grójecka na Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;
- 7) 24 września 2010 r. od godz. 14.00 do godz. 18.00 przed gmachem Komendy Głównej Policji z przemarszem ulicami: Puławska, Broniwoja, Wielicka, J.P. Woronicza, Al. Niepodległości, Chałubińskiego, Al. Jerozolimskie i Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;
- 8) 24 września 2010 r. od godz. 14.00 do godz. 18.00 na Rondzie Waszyngtona z przemarszem przez Most Poniatowskiego i ulicami: Aleja 3 Maja i Aleje Jerozolimskie na Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;
- 9) 24 września 2010 r. od godz. 15.00 do godz. 18.00 na Rondzie Zesłańców Syberyjskich z przemarszem ulicami: Aleje Jerozolimskie, Kopińska i Grójecka na Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;
- 10) 25 września 2010 r. od godz. 14.00 do godz. 18.00 przed gmachem Komendy Głównej Policji z przemarszem ulicami: Puławska, Broniwoja, Wielicka, J.P. Woronicza, Al. Niepodległości, Chałubińskiego, Al. Jerozolimskie i Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;
- 11) 25 września 2010 r. od godz. 14.00 do godz. 18.00 na Rondzie Waszyngtona z przemarszem przez Most Poniatowskiego i ulicami: Aleja 3 Maja i Aleje Jerozolimskie na Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;
- 12) 25 września 2010 r. od godz. 15.00 do godz. 18.00 na Rondzie Zesłańców Syberyjskich z przemarszem ulicami: Aleje Jerozolimskie, Kopińska i Grójecka na Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;
- 13) 26 września 2010 r. od godz. 14.00 do godz. 18.00 przed gmachem Komendy Głównej Policji z przemarszem ulicami: Puławska, Broniwoja, Wielicka, J.P. Woronicza, Al. Niepodległości, Chałubińskiego, Al. Jerozolimskie i Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;
- 14) 26 września 2010 r. od godz. 14.00 do godz. 18.00 na Rondzie Waszyngtona z przemarszem przez Most Poniatowskiego i ulicami: Aleja 3 Maja i Aleje Jerozolimskie na Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;

- 15) 26 września 2010 r. od godz. 15.00 do godz. 18.00 na Rondzie Zesłańców Syberyjskich z przemarszem ulicami: Aleje Jerozolimskie, Kopińska i Grójecka na Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;
- 16) 27 września 2010 r. od godz. 14.00 do godz. 18.00 przed gmachem Komendy Głównej Policji z przemarszem ulicami: Puławska, Broniwoja, Wielicka, J.P. Woronicza, Al. Niepodległości, Chałubińskiego, Al. Jerozolimskie i Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;
- 17) 27 września 2010 r. od godz. 14.00 do godz. 18.00 na Rondzie Waszyngtona z przemarszem przez Most Poniatowskiego i ulicami: Aleja 3 Maja i Aleje Jerozolimskie na Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;
- 18) 27 września 2010 r. od godz. 15.00 do godz. 18.00 na Rondzie Zesłańców Syberyjskich z przemarszem ulicami: Aleje Jerozolimskie, Kopińska i Grójecka na Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;
- 19) 28 września 2010 r. od godz. 14.00 do godz. 18.00 przed gmachem Komendy Głównej Policji z przemarszem ulicami: Puławska, Broniwoja, Wielicka, J.P. Woronicza, Al. Niepodległości, Chałubińskiego, Al. Jerozolimskie i Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;
- 20) 28 września 2010 r. od godz. 14.00 do godz. 18.00 na Rondzie Waszyngtona z przemarszem przez Most Poniatowskiego i ulicami: Aleja 3 Maja i Aleje Jerozolimskie na Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;
- 21) 28 września 2010 r. od godz. 15.00 do godz. 18.00 na Rondzie Zesłańców Syberyjskich z przemarszem ulicami: Aleje Jerozolimskie, Kopińska i Grójecka na Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;
- 22) 29 września 2010 r. od godz. 14.00 do godz. 18.00 przed gmachem Komendy Głównej Policji z przemarszem ulicami: Puławska, Broniwoja, Wielicka, J. P. Woronicza, Al. Niepodległości, Chałubińskiego, Al. Jerozolimskie i Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;
- 23) 29 września 2010 r. od godz. 14.00 do godz. 18.00 na Rondzie Waszyngtona z przemarszem przez Most Poniatowskiego i ulicami: Aleja 3 Maja i Aleje Jerozolimskie na Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;
- 24) 29 września 2010 r. od godz. 15.00 do godz. 18.00 na Rondzie Zesłańców Syberyjskich z przemarszem ulicami: Aleje Jerozolimskie, Kopińska i Grójecka na Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;
- 25) 30 września 2010 r. od godz. 14.00 do godz. 18.00 przed gmachem Komendy Głównej Policji z przemarszem ulicami: Puławska, Broniwoja, Wielicka, J.P. Woronicza, Al. Niepodległości, Chałubińskiego, Al. Jerozolimskie i Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;
- 26) 30 września 2010 r. od godz. 14.00 do godz. 18.00 na Rondzie Waszyngtona z przemarszem przez Most Poniatowskiego i ulicami: Aleja 3 Maja i Aleje Jerozolimskie na Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;
- 27) 30 września 2010 r. od godz. 15.00 do godz. 18.00 na Rondzie Zesłańców Syberyjskich z przemarszem ulicami: Aleje Jerozolimskie, Kopińska i Grójecka na Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;
- 28) 1 października 2010 r. od godz. 14.00 do godz. 18.00 przed gmachem Komendy Głównej Policji z przemarszem ulicami: Puławska, Broniwoja, Wielicka, J.P. Woronicza, Al.

Niepodległości, Chałubińskiego, Al. Jerozolimskie i Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;

29) 1 października 2010 r. od godz. 14.00 do godz. 18.00 na Rondzie Waszyngtona z przemarszem przez Most Poniatowskiego i ulicami: Aleja 3 Maja i Aleje Jerozolimskie na Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;

30) 1 października 2010 r. od godz. 15.00 do godz. 18.00 na Rondzie Zesłańców Syberyjskich z przemarszem ulicami: Aleje Jerozolimskie, Kopińska i Grójecka na Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;

31) 2 października 2010 r. od godz. 14.00 do godz. 18.00 przed gmachem Komendy Głównej Policji z przemarszem ulicami: Puławska, Broniwoja, Wielicka, J.P. Woronicza, Al. Niepodległości, Chałubińskiego, Al. Jerozolimskie i Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;

32) 2 października 2010 r. od godz. 14.00 do godz. 18.00 na Rondzie Waszyngtona z przemarszem przez Most Poniatowskiego i ulicami: Aleja 3 Maja i Aleje Jerozolimskie na Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;

33) 2 października 2010 r. od godz. 15.00 do godz. 18.00 na Rondzie Zesłańców Syberyjskich z przemarszem ulicami: Aleje Jerozolimskie, Kopińska i Grójecka na Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;

34) 3 października 2010 r. od godz. 14.00 do godz. 18.00 przed gmachem Komendy Głównej Policji z przemarszem ulicami: Puławska, Broniwoja, Wielicka, J.P. Woronicza, Al. Niepodległości, Chałubińskiego, Al. Jerozolimskie i Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;

35) 3 października 2010 r. od godz. 14.00 do godz. 18.00 na Rondzie Waszyngtona z przemarszem przez Most Poniatowskiego i ulicami: Aleja 3 Maja i Aleje Jerozolimskie na Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób;

36) 3 października 2010 r. od godz. 15.00 do godz. 18.00 na Rondzie Zesłańców Syberyjskich z przemarszem ulicami: Aleje Jerozolimskie, Kopińska i Grójecka na Plac Zawiszy, z udziałem 200 osób.

W zawiadomieniach organizatorzy podali, że celem zgromadzeń jest publiczne wyrażenie sprzeciwu przeciwko zamykaniu w więzieniach osób używających konopii; zbierane będą również podpisy pod obywatelskim projektem ustawy, językiem zgromadzenia będzie język polski, organizatorzy zaś gwarantują pokojowy przebieg zgromadzenia. W celu zapewnienia porządku przewidywano zapewnienie ochrony we własnym zakresie, a także zwrócono się o udzielenie wsparcia przez policję.

Prezydent m.st. Warszawy, oceniając zgłoszenia pod kątem zgodności z przepisami ustawy stwierdził, że planowane zgromadzenia w istocie zgromadzeniami publicznymi nie są, ponieważ nie spełniają dyspozycji art. 1 ust. 2 powołanej ustawy, stanowiącym, iż zgromadzeniem publicznym jest zebranie się osób w "celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażania stanowiska". Organ ocenił zaś, że celem organizatorów jest chęć spowodowania bardzo dużych utrudnień w ruchu drogowym i w bieżącym funkcjonowaniu miasta oraz całkowita destabilizacja systemu komunikacji miasta.

Ponadto organ wskazał, że chodzenie po pasach ruchu stanowi naruszenie art. 90 ustawy z dnia 20 maja 1970 r. Kodeksu wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275), ponieważ konstytucyjna wolność obywateli do organizowania i uczestnictwa w pokojowych zgromadzeniach nie może stanowić legitymizacji zachowań niezgodnych z prawem.

Jednocześnie organ wskazał, że zgodnie z art. 10 powołanej ustawy w miejscu zgromadzenia powinien być obecny organizator jako przewodniczący zgromadzenia lub inna osoba, której

powierzy on swoje obowiązki. Z informacji, które zostały przekazane w otrzymanych 36 zawiadomieniach wynika, że T. O., A. D. oraz K. L. są organizatorami zgromadzeń, natomiast K. L. pełni jednocześnie funkcję przewodniczącego zgromadzenia. Zbieżność czasowa zgromadzeń zwołanych przez ww. osoby uniemożliwia fizyczne wykonanie ww. funkcji przez wszystkie te osoby jednocześnie w kilku oddalonych od siebie punktach miasta i o tej samej porze. Należy też przyjąć, iż zgromadzenia dające możliwość wspólnego obradowania lub wyrażenia stanowiska mają jakąś rozsądną granicę, co w sytuacji zgromadzeń zwołanych przez ww. w kilku miejscach przez okres 12 dni z rzędu jest rzeczą niemożliwą.

Wojewoda Mazowiecki decyzją nr [...] z dnia [...] września 2010 r. na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. po rozpatrzeniu odwołania T. O., A. D. oraz K. L. od decyzji Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia [...] września 2010 r. nr [...], utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu organ wskazał, że podstawą rozstrzygnięcia w sprawie jest przepis art. 8 pkt 1 i 2 ustawy Prawo o zgromadzeniach, zgodnie z którym organ gminy zakazuje zgromadzenia publicznego, jeżeli odbycie zgromadzenia narusza przepisy ustaw karnych, odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach.

W ocenie organu odwoławczego zasadne było założenie Prezydenta m.st. Warszawy, że zorganizowanie zgromadzeń w okresie od 22 września 2010 r. do 3 października 2010 r. w godzinach od 14.00 do 18.00 i od 15.00 do 18.00, tj. w okresie wzmożonego ruchu drogowego w stolicy, może skutkować niemożnością właściwego funkcjonowania służb ratowniczych miasta.

Dodatkowo odbycie zgromadzenia może grozić narażeniem życia lub zdrowia osób uczestniczących w tym czasie w ruchu drogowym, a także może spowodować powstanie szkód w znacznym rozmiarze, w związku z komunikacyjnym paraliżem miasta. Niewątpliwie jest, że przemarsz po pasach ruchu powodować będzie tamowanie, utrudnianie ruchu na drodze publicznej i w strefie zamieszkania, co stanowi naruszenie art. 90 i art. 86 Kodeksu wykroczeń, poprzez spowodowanie zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz art. 14 pkt 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r., Nr 108, poz. 906). W myśl powyższego przepisu zabrania się zwalniania kroku lub zatrzymywania się bez uzasadnionej potrzeby podczas przechodzenia przez jezdnię.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 5 października 2010 r. sygn. akt VII SA/Wa 1856/10, po rozpoznaniu sprawy ze skargi T. O., A. D. i K. L. na decyzję Wojewody Mazowieckiego z dnia [...] września 2010 r. znak [...] w przedmiocie zakazu zgromadzenia, uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji. W uzasadnieniu Sąd podkreślił, że wolność zgromadzeń jako istotny atrybut demokratycznego ustroju państwa, znajdujący umocowanie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy Prawo o zgromadzeniach zobowiązuje organy administracji publicznej do jej wykonywania bez względu na treści będące przedmiotem zgromadzenia chyba, że cel lub odbycie zgromadzenia sprzeciwiają się tej ustawie lub naruszają przepisy ustaw karnych, a także, gdy odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach (art. 8 ustawy – Prawo o zgromadzeniach).

Jednakże normą nadrzędną, decydującą o sposobie rozumienia przytoczonego przepisu (który organy powołały jako podstawę decyzji) jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, która w art. 57 zawiera regulację prawną zapewniającą każdemu wolność organizowania i uczestniczenia w pokojowych zgromadzeniach. To samo prawo gwarantuje także art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r. (zmienionej następnie Protokołami), ratyfikowanej przez Polskę 19 stycznia 1993 r. (Dz. U. Nr 61, poz. 284 ze zm.) oraz art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167) ratyfikowanego przez Polskę w 1977 r.

Uwzględniając powyższe i odnosząc to do kanonu konstytucyjnie zhierarchizowanych źródeł prawa, wszelkie regulacje ustawowe, mogące być poczytywane za ograniczenie wolności zgromadzeń należy rozumieć z uwzględnieniem prymatu normy konstytucyjnej stanowiącej to prawo.

Kompetencje organów właściwych w sprawach dotyczących zgromadzeń w okresie poprzedzającym ich odbycie obejmują badanie, czy spełniono warunki formalne, o jakich mowa w art. 7, w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy Prawo o zgromadzeniach, to jest czy dokonano zawiadomienia zawierającego prawem przewidziane elementy i czy zachowano przepisane terminy oraz czy organizator spełnia wymagania stawiane przez art. 3 ust. 1 powołanej ustawy (zdolność do czynności prawnych, osobowość prawna, itp.). Na organizatorach spoczywa bowiem obowiązek dopełnienia niezbędnych formalności i zapewnienia pokojowego przebiegu zgromadzenia zgodnie z prawem i przyjętym programem. Wolność zgromadzeń obejmuje nie tylko uprawnienie do zorganizowania zgromadzenia, ale wyboru czasu i miejsca zgromadzenia, nie wyłączając ulic i placów w miastach. W związku z tym na władzach publicznych ciąży obowiązek zapewnienia spokojnego i niezakłóconego przebiegu zgromadzenia, jak też ochrony jego uczestników przed działaniami przeciwników celów, dla jakich zgromadzenie zostało zwołane.

W takim kontekście prawnym i z zastrzeżeniami wcześniej wymienionymi dotyczącymi sposobu rozumienia przepisów ustawy Prawo o zgromadzeniach organ winien dokonać oceny, czy mają miejsce wymienione w art. 8 ustawy okoliczności uzasadniające zakaz zgromadzenia, co zachodzi tylko w dwóch wcześniej wymienionych przypadkach, to jest wtedy, gdy cel lub odbycie zgromadzenia sprzeciwiają się ustawie (pkt 1) lub gdy naruszają przepisy ustaw karnych, albo gdy odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach (pkt 2).

Obowiązkiem organów administracji publicznej jest podanie nie tylko przypuszczeń co do ewentualnych zagrożeń, lecz wskazanie i identyfikacja tych zagrożeń na tle konkretnych okoliczności sprawy, co wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, pozwalającego na ocenę wchodzących w grę uprawnień i interesów różnych podmiotów oraz ustalenia relacji między tymi interesami, to zaś dopiero pozwala na rozstrzygnięcie ewentualnego konfliktu tych interesów i przekonujące uzasadnienie decyzji.

W kontrolowanej przez Sąd Wojewódzki sprawie, jak z jej akt wynika, organizatorzy skrupulatnie wypełnili przesłanki wynikające z ustawy. Zawiadomienia o poszczególnych zgromadzeniach zawierają wszystkie niezbędne elementy wynikające z przepisów ustawy, wskazano również sposoby zapewnienia pokojowego charakteru zgromadzeń. Zachowany został też termin i tryb zawiadomienia, i złożenia środków odwoławczych.

Organ I instancji, oceniając powyższe okoliczności faktyczne uznał (a organ II instancji podzielił ten pogląd), że planowane zgromadzenia nie mają charakteru zgromadzeń, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy, gdyż, w ocenie organu, nie stanowią zebrania się osób w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażania stanowiska. Organy natomiast przyjęły, że prawdziwym celem organizatorów jest zamiar spowodowania bardzo dużych utrudnień w ruchu drogowym i w bieżącym funkcjonowaniu miasta oraz całkowita destabilizacja systemu komunikacji miasta.

Przyjmując taką ocenę, organy obu instancji wyjaśniły, że skoncentrowanie tak licznych zgromadzeń na przestrzeni kilkunastu następujących po sobie dat na istotnych komunikacyjnie trasach, w godzinach powrotów mieszkańców Warszawy z pracy, nie tylko doprowadzi do utrudnień komunikacyjnych i związanych z tym zagrożeń życia lub zdrowia ludzi albo mienia w znacznych rozmiarach, lecz również narusza przepisy ustaw karnych.

W ocenie Sądu Wojewódzkiego organy niewłaściwie stosując przepis art. 8 ust. 1 i 2 ustawy, w związku z art. 57 Konstytucji, bezpodstawnie uznały, że cele zgromadzenia są inne niż to podali organizatorzy.

Organy obu instancji, wydając zakaz przeprowadzenia zgromadzeń dokonały bowiem własnej oceny celu zgromadzeń przyjmując, że jest nim spowodowanie paraliżu komunikacyjnego miasta i utrudnień w ruchu drogowym, co w konsekwencji mogłoby zagrozić życiu lub zdrowiu albo mieniu w znacznych rozmiarach. Jest zaś rzeczą niesporną, że organizatorzy w zawiadomieniu poprzedzającym zorganizowanie zgromadzenia publicznego jednoznacznie określili cele zgromadzenia jako wyrażenie sprzeciwu przeciwko zamykaniu w więzieniach osób używających konopii.

Organ władzy publicznej nie tylko nie jest uprawniony do analizowania nienaruszających przepisów obowiązującego prawa, haseł, idei i treści, którym służyć ma zgromadzenie, (jak zasadnie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 maja 2006 r., sygn. akt I OSK 329/06), ale nie ma też uprawnień, aby oceniać podane w zgłoszeniu cele, którym ma służyć zgromadzenie, jako cele pozorne i na tej podstawie odmawiać udzielenia zgody, gdyż taka ocena godzi wprost w istotę konstytucyjnie gwarantowanej wolności i prawa politycznego do organizowania i uczestniczenia w pokojowych zgromadzeniach. Pamiętać bowiem należy, że wspomniane prawo obejmuje również możliwość wyrażenia niezadowolenia z poglądów władz publicznych, czy, jak w tym przypadku, skutków obowiązującego prawa, z punktu widzenia określonej grupy osób. Z tego powodu władze publiczne nie mogą oceniać celów zgromadzenia, czy wręcz przypisywać im innego znaczenia, niż podają to organizatorzy, czego skutkiem jest to, że organy mogą ocenić jedynie, czy podane, a nie domniemane cele, nie pozostają w sprzeczności z obowiązującym prawem.

Sąd podkreślił, że konstrukcja przesłanki ujętej w art. 8 pkt 1 ustawy niesie konieczność wskazania, któremu z przepisów tej ustawy sprzeciwiają się cele zgromadzenia. Nie można bowiem rozumieć wyrażenia zawartego w tej normie "sprzeciwiają się ustawie" inaczej, niż przez konieczność wskazania konkretnego przepisu lub przepisów tej ustawy. O ile bowiem, odnosząc się do ustaw karnych, organy podały konkretne przepisy kodeksu wykroczeń, to nie wskazały, który przepis ustawy miałby sprzeciwiać się celom zgromadzenia zawartym w zgłoszeniach.

Podane przez organ I instancji przepisy kodeksu wykroczeń (art. 86 i art. 90) nie mogą jednakże stanowić podstawy do uznania, że zamiar przemarszu ulicami miasta w czasie legalnego zgromadzenia może naruszyć te przepisy przez spowodowanie utrudnień w ruchu. Podstawowym warunkiem zastosowania któregośkolwiek z tych przepisów jest uznanie szkodliwości społecznej czynu zabronionego przez ustawę (art. 1 ust. 1 Kodeksu Wykroczeń), w przypadku zaś legalnej realizacji konstytucyjnego prawa do zgromadzenia publicznego, szkodliwości społecznej takim czynom przypisać nie można. Brak zaś społecznej szkodliwości czynu jako materialnego elementu wykroczenia, wyłącza możliwość uznania, że wykroczenie – jako czyn karalny – w ogóle zaistniało, nawet pomimo formalnego wypełnienia przesłanek określonego przepisu. Z tych powodów wskazanie wymienionych przepisów jako przepisów ustaw karnych, które mogłyby być naruszone przez zorganizowanie zgromadzenia połączonego z przemieszczaniem się jego uczestników po ulicach, nie daje podstaw do odmowy wydania zgody na zgromadzenie.

Nie miało też żadnej podstawy powołanie się przez organ II instancji na naruszenie art. 14 ust. 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Nie dość, że przepis ten nie ma charakteru przepisu karnego, gdyż zakaz w nim ujęty nie jest obwarowany sankcją karną, to przepis ten zakazuje poruszania się w poprzek drogi (podczas przechodzenia przez jezdnię lub torowisko), nie ma więc odniesienia do stanu faktycznego sprawy.

Ponadto organ zdaje się nie zauważać, że w innych przepisach tej ustawy (art. 12) szczegółowo uregulowano zasady poruszania się zorganizowanych w kolumny grup pieszych. Przepisy te dopuszczają możliwość poruszania się pieszych po jezdni, przy zachowaniu wymienionych tam warunków, nie ma zaś żadnych przeszkód, aby przepisy te, jako

zapewniające bezpieczeństwo uczestników zgromadzenia i innych uczestników ruchu drogowego, znalazły zastosowanie w czasie przemarszu uczestników zgromadzenia.

Reasumując Sąd stwierdził, że organy nie wykazały wystąpienia przesłanki opisanej w art. 8 pkt 1 ustawy – Prawo o zgromadzeniach jako podstawy zakazu zgromadzenia.

Nie wykazano też wystąpienia przesłanki art. 8 pkt 2 ustawy, twierdzenia zaś zawarte w uzasadnieniu decyzji są jedynie przypuszczeniem organu nieznajdującym żadnego pokrycia w materiale dowodowym.

Przyjęcie przez organy, że odbycie zgromadzenia może grozić narażeniem życia lub zdrowia osób uczestniczących w tym czasie w ruchu drogowym, co może spowodować powstanie szkód w znacznym rozmiarze w związku z komunikacyjnym paraliżem miasta, sprowadza się do tego, że w zasadzie każde pokojowe zgromadzenie, które nie znajduje akceptacji społeczeństwa lub które może powodować pewne utrudnienia, nie mogłoby dojść do skutku.

Sąd Wojewódzki w Warszawie dzieląc poglądy wcześniej wyrażane w orzecznictwie sądowym stoi na stanowisku, że dokonywana przez sąd administracyjny kontrola zgodności z prawem decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia publicznego powinna przede wszystkim brać pod uwagę prawa obywateli wynikające z wolności zgromadzania się, a w dalszej kolejności odnosić się do ochrony praw i wolności innych osób, w tym przypadku uczestników ruchu drogowego (por. np. wyrok SN z dnia 5 stycznia 2001 r., sygn. akt III RN 38/00, a także zachowujące aktualność poglądy wyrażone w uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 1994 r., sygn. akt W 8/93, OTK 1994, nr 1, poz. 18).

Nie jest dopuszczalne przyjęcie przez organ administracji, że system organizacji zgromadzenia polegający na przemarszu ulicami miasta jest przeszkodą dla wyrażenia zgody na odbycie zgromadzenia, chyba, że organ wykaże, iż na podanej trasie i w czasie przemarszu istnieją konkretnie wskazane przeszkody lub inne okoliczności uniemożliwiające udzielenie zgody, ze względu na niebezpieczeństwo określone w art. 8 pkt 2 ustawy. Okoliczności takich jednak w decyzji nie wykazano.

Wolność zgromadzeń jako jedna z cech demokratycznego ustroju państwa, zobowiązuje organy administracji publicznej, przy rozpatrywaniu zawiadomień organizatora zgromadzeń w trybie art. 7 ustawy – Prawo o zgromadzeniach do oceny tych zawiadomień pod kątem art. 7 i 8 ustawy Prawo o zgromadzeniach, jednakże ocena, czy odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, albo mieniu w znacznych rozmiarach (art. 8 pkt 2) musi być przede wszystkim oparta na zebranych w postępowaniu dowodach odnoszących się do skonkretyzowanych okoliczności, a nie tylko przypuszczeń, czy założeń, a następnie uzasadniona w sposób przekonujący w uzasadnieniu decyzji. Uwzględniając powyższe kryteria oceny sprawy stwierdzić należało, że organy obu instancji nie wykazały również wystąpienia przesłanek ujętych w art. 8 pkt 2 ustawy.

W powyższych okolicznościach uznając skargę za zasadną, a także uznając, że wady związane z naruszeniem prawa materialnego dotyczą decyzji organów obu instancji, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), Sąd uchylił zaskarżoną decyzję oraz decyzję organu pierwszej instancji.

Wojewoda Mazowiecki wniósł od wyroku skargę kasacyjną, zaskarżając wyrok w całości. Skargę kasacyjną oparł na:

1) naruszeniu prawa materialnego, tj. niewłaściwe zastosowanie art. 8 pkt 1 i 2 ustawy z 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297), polegające na przyjęciu przez Sąd, w ustalonym w sprawie stanie faktycznym, że nie ma ten przepis zastosowania. Pogląd przeciwny jest uzasadniony.

2) naruszeniu przepisów postępowania, tj. art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) przez błędne ustalenie stanu faktycznego w zaskarżonym wyroku i w konsekwencji wadliwym wykonaniu funkcji kontrolnej przez Sąd.

Na tych podstawach wnosił o:

- 1) uwzględnienie skargi kasacyjnej i uchylenie zaskarżonego wyroku ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania,
- 2) przeprowadzenie dowodów uzupełniających z dowodów zgłoszonych załącznikiem do skargi kasacyjnej,
- 3) zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 powołanej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego. Z tego względu, przy rozpoznaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

W skardze kasacyjnej postawiono zarzut niewłaściwego zastosowania art. 8 pkt 1 i 2 ustawy z 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297 ze zm.). Postawiony zarzut niewłaściwego zastosowania wywodzony z przyjęcia przez Sąd, że w ustalonym stanie faktycznym nie ma on zastosowania. Przeprowadzenie przez sąd kontroli zgodności z prawem zaskarżonej decyzji wymaga w pierwszej kolejności przeprowadzenia wykładni przepisu prawa materialnego, która daje podstawy do odkodowania zapisanego w tym przepisie hipotetycznego stanu faktycznego. Tak odkodowany hipotetyczny stan faktyczny jest następnie podstawą do kontroli zastosowania przepisu prawa do ustalonego w danej sprawie stanu faktycznego. W zaskarżonym wyroku Sąd w pełni prawidłowo dokonał kontroli zastosowania przepisu prawa materialnego, wychodząc z przeprowadzenia jego wykładni. W pełni zasadnie Sąd przyjął, że punktem wyjścia do przeprowadzenia wykładni są wartości wpływające z art. 11 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.), który stanowi "Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzenia się (...)" oraz art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167), który stanowi, że "Uznaje się prawo do spokojnego zgromadzania się. 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". Zasadniczą podstawą do przeprowadzenia wykładni jest art. 57 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który w zakresie regulacji wolności i prawa politycznego stanowi, że "Każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestnictwa w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa". Tak przeprowadzona wykładnia i ocena zastosowania art. 8 powołanej ustawy Prawo o zgromadzeniach jest w pełni prawidłowa i zasadna.

W skardze kasacyjnej pominięto, że w demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalna wykładnia przepisów prawa, która w następstwie prowadzi do naruszenia

wolności konstytucyjnej. Wyprowadzenie z domniemanych celów ograniczenia wolności konstytucyjnych nie jest dopuszczalne. Wyważenie wolności konstytucyjnej a domniemanego zagrożenia sprawności ruchu drogowego przez jego ograniczenie nie pozwala na przypisanie temu domniemaniu pierwszeństwa. Art. 57 Konstytucji nie daje podstaw do wyprowadzenia, że jakiegokolwiek utrudnienia w ciągłości ruchu drogowego stanowią podstawę do wyłączenia konstytucyjnych wolności. Z przemarszu ulicami wyprowadzenie wystąpienia przesłanki, że odbycie zgromadzenia może zagrozić życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach jest dowolnym, nie znajdującym oparcia w materiale dowodowym. Za taki materiał dowodowy nie można uznać publikacji w gazetach czy też internecie. Fakty powszechnie znane to okoliczności, zdarzenia, czynności lub stany, które powinny być znane każdemu rozsądnemu i posiadającemu doświadczenie życiowe mieszkańcowi miejscowości. Za fakt powszechnie znany może być uznany tylko taki fakt, którego nie można obalić dowodem przeciwnym. Zdarzenia przyszłe nie mogą być uznane za fakt powszechnie znany. Przemarsz ulicami jest niewątpliwie utrudnieniem ruchu drogowego. Nie jest jednak faktem powszechnie znanym domniemanie paraliżu ruchu komunikacyjnego miasta zważywszy na fakt, że zgromadzenia miały być organizowane w różnych terminach. Połączenie do wspólnego rozpoznania trzydziestu sześciu spraw zgody na zgromadzenie zmienia stan faktyczny poszczególnych, odrębnych spraw. Prowadzi to do wadliwego ustalenia stanu faktycznego sprawy.

Prawidłowo przeprowadzona wykładnia i zastosowanie do stanu faktycznego sprawy przepisów prawa materialnego czyni niezasadnym zarzut naruszenia art. 1 § 1 i § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.).

W tym stanie rzeczy, skoro skarga kasacyjna nie została oparta na usprawiedliwionych podstawach, na mocy art. 184 powołanej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji.

2017-04-14 12:19