

Wyrok z dnia 5 stycznia 2001 r.

III RN 38/00

Ocena zgodności z prawem decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia publicznego powinna być dokonana przez sąd administracyjny przede wszystkim z punktu widzenia uprawnień wynikających z wolności zgromadzeń, a nie tylko pod kątem ochrony praw i wolności innych osób.

Przewodniczący SSN Andrzej Wróbel (sprawozdawca), Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wasilewski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 5 stycznia 2001 r. sprawy ze skargi Marka C. na decyzję Wojewody M. w K. z dnia 12 maja 1999 r. [...] w przedmiocie zakazu odbycia zgromadzenia publicznego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie z dnia 9 lipca 1999 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Krakowie do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e

Prezydent Miasta T. decyzją z dnia 10 maja 1999 r., wydaną na podstawie art. 8 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. Nr 51, poz. 297 ze zm.), zakazał odbycia zgromadzenia publicznego w dniu 31 maja 1999 r. przy ulicy U. w T. W uzasadnieniu decyzji stwierdzono, że wolność pokojowego gromadzenia się podlega ustawowym ograniczeniom, niezbędnym do ochrony bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego oraz ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób. W ocenie Prezydenta Miasta T. na organie gminy, w razie stwierdzenia przesłanek wskazujących na możliwość wystąpienia zagrożenia dla wartości chronionych przez prawo, spoczywa obowiązek wydania decyzji administracyjnej zakazującej odbycia zgromadzenia. Organ pierwszej instancji powołał się na doręczony mu protest 48 mieszkańców domu, przed którym miała się

odbyć demonstracja i uznał, że mieszkańcy będą zmuszeni do wysłuchania nagłośnionych przemówień oraz do znoszenia utrudnień w przejściu i przejeździe do swoich mieszkań, nie wykluczając zupełnego uniemożliwienia swobodnego poruszania się w rejonie miejsca stałego zamieszkania. Prezydent Miasta T. uznał, że planowane zgromadzenie stanowiłoby naruszenie ogólnej reguły, iż nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego mu prawo nie nakazuje (art. 31 ust. 2 Konstytucji RP). W ocenie Prezydenta Miasta T. zgromadzenie 100 do 150 osób na parkingu między godziną 16¹⁵ a godziną 17⁰⁰ może zagrażać mieniu w znacznych rozmiarach, a ponadto środki, jakimi dysponował organizator zgromadzenia nie dawały gwarancji prawidłowego przebiegu zgromadzenia.

Wojewoda M. decyzją z dnia 12 maja 1999 r. utrzymał w mocy zaskarżoną odwołaniem Marka C. powyższą decyzję. W ocenie Wojewody M. protest 48 dorosłych mieszkańców całkowicie uzasadnia wydanie zakazu odbycia planowanej demonstracji. Zagrożenie przez protestujących dobrom osobistym nie jest jedynie zdarzeniem przyszłym i niepewnym, lecz realnym faktem, tj. zgromadzenie z całą pewnością naruszałoby te dobra. Organ odwoławczy stwierdził, że w przypadku kolizji dwóch wartości konstytucyjnych, tzn. wolności i praw osobistych mieszkańców, którzy sprzeciwili się odbyciu zgromadzenia oraz wolności gromadzenia się i demonstrowania, gdy ich pogodzenie nie jest możliwe, pierwszeństwo należy dać wolnościom i prawom osobistym mieszkańców. Wojewoda M. nie podzielił poglądu organu pierwszej instancji, że organizator demonstracji zmusza do udziału w demonstracji osoby przebywające w mieszkaniach w pobliżu miejsca zgromadzenia. W ocenie organu odwoławczego niedopuszczalne jest prewencyjne zakazywanie demonstracji tylko na tej podstawie, że mogłoby ono ewentualnie przerodzić się w agresywny tłum. Do zapobiegania takiemu niebezpieczeństwu należy wykorzystywać ustawowe formy działania, w tym rozwiązanie zgromadzenia przez jego przewodniczącego albo przez przedstawiciela organu gminy.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie wyrokiem z dnia 9 lipca 1999 r. oddalił skargę Marka C. od powyższej decyzji Wojewody M. W ocenie Sądu w rozpoznawanej sprawie zachodzi nieusuwalna sprzeczność, wykluczanie się dwóch wartości konstytucyjnych: wolności gromadzenia się (art. 57 Konstytucji RP) i prawa do decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47 Konstytucji), czy - jak w rozpatrywanym przypadku - prawa do spokojnego korzystania z mieszkania i do niezakłóconego wypoczynku. Wolność zgromadzeń ma swoje granice, co pot-

wierdza orzecznictwo sądowe. Absolutyzowanie wolności zgromadzeń prowadziłoby bowiem do zanegowania innych uregulowań konstytucyjnych, co jest oczywiście niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa (art. 2 Konstytucji RP). Sąd jest zdania, że integralną częścią porządku prawnego jest to, iż uprawnieniom jednego podmiotu odpowiadają obowiązki innych podmiotów, a co za tym idzie, prawa i obowiązki muszą mieć wyznaczone granice. Skoro wszyscy są równi wobec prawa (art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji) to każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Ochronie prawnej podlega nie tylko wolność w organizowaniu zgromadzeń, ale do ochrony prawnej mają prawo mieszkańcy, którzy protestują przeciwko demonstracji organizowanej przez skarżącego, zaś z przepisów art. 6 ust. 1 i art. 9 ust. 1 Prawa o zgromadzeniach wynika, że prawo do zgromadzeń nie jest absolutne, podlega kontroli, a w razie potrzeby może być ograniczone. W ocenie Sądu protest mieszkańców był przesłanką decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia, a zarazem elementem materiału dowodowego, który podlegał ocenie organu co do swej przydatności i wiarygodności oraz mocy dowodowej. Sąd jest zdania, że nie wymaga dowodu stwierdzenie, „że nie w każdym miejscu w Polsce zgromadzenie może być zaakceptowane.” Prawo o zgromadzeniach „nie daje dostatecznej odpowiedzi” na pytanie: czy w czasie i w miejscu wskazanym przez organizatora zgromadzenia, odbycie zgromadzenia jest dopuszczalne, lecz „odsyła do oceny konkretnej sytuacji przez właściwy organ administracyjny.” Naczelny Sąd Administracyjny badając legalność zaskarżonej decyzji zakazującej odbycia zgromadzenia publicznego „nie jest władny orzekać, czy prawidłowo postąpił organ administracyjny wydając ów zakaz. Konkluzja ta w całości objęta jest swobodą oceny materiału dowodowego i swoboda ta jest zastrzeżona dla organu prowadzącego postępowanie. Sąd ogranicza się jedynie do badania, (1) czy organ administracyjny zebrał wyczerpujący materiał dowodowy niezbędny dla podjęcia uzasadnionej decyzji ? oraz (2) czy z zebranego materiału dowodowego racjonalnie wyprowadzono wnioski? Czy też wnioskowanie dotknięte było wadą dowolności?” W ocenie Sądu wnioskowanie leżące u podstaw zakazu odbycia zgromadzenia publicznego nie nosi znamion dowolności, bowiem „Na pewno grupa 100... 150 demonstrantów, mających protestować przeciw działalności jednego z mieszkańców bloku mieszkalnego może zakłócić spokój mieszkańców. – Z całą pewnością zachowania demonstrantów mogą ograniczać dostęp mieszkańców do ich mieszkań. – Nie wymaga dowodu twierdzenie zawarte w odpowiedzi na skargę, że osiedle mieszkaniowe jest zaprojektowane dla pełnienia funkcji całkowicie

odmiennych od tych, które przyświecają organizatorom godzinnej, 100-osobowej demonstracji protestacyjnej.” W konsekwencji Sąd uznał, że „protest 48 mieszkańców w pełni uprawniał organ administracyjny do brania pod uwagę (1) zarówno zakazu, jak i (2) nie formułowania takiego zakazu. Organ miał swobodę wyboru jednej z dwóch alternatywnych ocen i wniosków.” Sąd nie podzielił poglądu, że na „typowych obszarach mieszkalnych” ze swej istoty wykluczone jest co do zasady odbywanie zgromadzeń, bowiem nie ma uzasadnienia dla takiego generalnego ograniczenia konstytucyjnej wolności zgromadzeń. W ocenie Sądu „miłośnicy przyrody czy muzyki dawnej najprawdopodobniej nie będą mieli problemów w zorganizowaniu zgromadzenia nawet w gęsto zaludnionym osiedlu. Zgromadzeniem jest bowiem nie tylko hałaśliwa manifestacja przeciwko komuś lub czemuś, ale każde zgrupowanie co najmniej 15 osób, zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska (art. 2 Prawa o zgromadzeniach).”

Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył powyższy wyrok rewizją nadzwyczajną, w której zarzucił rażące naruszenie art. 7 i art. 77 KPA oraz art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym przez niewyjaśnienie wszystkich okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy; wskazując na powyższe podstawy wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Krakowie do ponownego rozpoznania. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zasadą jest wolność organizowania zgromadzeń w miejscach wskazanych w art. 6 ust. 1 Prawa o zgromadzeniach. Ograniczenie tej wolności przewidziane ustawą jest wyjątkiem, który musi być w szczególny sposób uzasadniony. W celu wydania decyzji zakazującej zgromadzenia publicznego, organ administracyjny powinien szczególnie wnikliwie przeprowadzić postępowanie dowodowe. W niniejszej sprawie jedynym dowodem był protest części mieszkańców, który może stanowić element materiału dowodowego, jednakże powinien być skonfrontowany z dalszymi czynnościami wyjaśniającymi. W szczególności należało ustalić, stwierdził Rzecznik Praw Obywatelskich, czy w danej sytuacji demonstracja istotnie mogła utrudnić mieszkańcom bloku dostęp do mieszkań, bądź też uniemożliwić im swobodę poruszania się w rejonie miejsca zamieszkania, czy też korzystania z parkingu. Nie sporządzono nawet szkicu sytuacyjnego miejsca wskazanego przez organizatora jako miejsce odbycia zgromadzenia publicznego z uwzględnieniem wielkości i usytuowania parkingu oraz bloków mieszkalnych, przed którymi planowana była manifestacja i odległości, w jakiej one znajdują

się od miejsca wskazanego przez organizatora. Dokonana przez organy administracji publicznej ocena, że w konkretnym przypadku zakaz zgromadzenia był konieczny dla ochrony praw i wolności innych osób jedynie na podstawie sprzeciwu części mieszkańców, może być zatem ocenione jako rażące naruszenie zasady prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 7 KPA.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Nie jest trafny pogląd Sądu zawarty w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że w rozpatrywanej sprawie między wolnością gromadzenia się (art. 57 Konstytucji RP), a prawem decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47 Konstytucji RP) zachodzi nieusuwalna sprzeczność (wykluczanie się tych dwóch wartości konstytucyjnych). Sąd bowiem nie dostrzegł, że czym innym jest konflikt konstytucyjnych praw i wolności, a czym innym ograniczenia tych praw i wolności. Zagadnienia te są szeroko dyskutowane w piśmiennictwie i orzecznictwie sądowym. Dla potrzeb niniejszej sprawy wystarczy stwierdzić, że konflikt konstytucyjnie chronionych praw i wolności jest rozstrzygany według konstytucyjnoprawnych reguł kolizyjnych i w żadnym razie nie idzie tu o nieusuwalną sprzeczność między tymi prawami i wolnościami, bowiem prowadziłyby to nieuchronnie do konstruowania hierarchii konstytucyjnych praw i wolności, co nie znajduje żadnego uzasadnienia w przepisach Konstytucji RP. W szczególności nieuprawniony jest oparty na tym błędnym założeniu wniosek, jakoby konflikt między wykonywaniem wolności zgromadzeń, a wykonywaniem innych konstytucyjnych praw i wolności, należało rozstrzygać a priori na korzyść tych innych praw i wolności. Należy bowiem podkreślić, że Sąd, mimo stwierdzenia, że między wolnością zgromadzeń a „prawem decydowania o swoim życiu osobistym” istnieje nieusuwalna sprzeczność, w istocie rozstrzygnął tę sprzeczność w sposób dowolny i arbitralny. Podstawową wadą przyjętego przez Sąd rozumowania jest to, że ocenił zgodność z prawem decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia publicznego pod kątem ograniczeń wolności gromadzenia się, nie zaś, jak należało, pod kątem konstytucyjnoprawnej istoty tej wolności. Tymczasem wolność zgromadzeń w ujęciu Konstytucji RP jest wolnością człowieka i jako taka powinna być rozpatrywana z punktu widzenia jej treści i istoty, nie zaś jak uczynił to Sąd, jedynie z punktu widzenia ustawowych ograniczeń tej wolności. Bez dokonania głębszej konstytucyjnoprawnej analizy tej wolności sformułowane przez Sąd oceny odnośnie granic tej wolności, a zwłaszcza domnie-

manej nieusuwalnej sprzeczności między tą wolnością a innymi prawami i wolnościami konstytucyjnymi, muszą być uznane za powierzchowne i przypadkowe.

Konsekwencją tych błędnych założeń jest błędna ocena materiału dowodowego zebranego w sprawie. Sąd przyjął bowiem, że skoro wolność gromadzenia się nie jest wolnością absolutną i podlega ograniczeniom, to w rozpoznawanej sprawie wystarczające jest oparcie się na dowodach wskazujących na to, że wykonywanie w tym konkretnym przypadku wolności gromadzenia się narusza prawa i wolności innych osób. W związku z tym Sąd stwierdził, że protest mieszkańców jako element materiału dowodowego był wystarczająco reprezentatywny do podjęcia zaskarżonej decyzji, gdyż na tej podstawie można było formułować ocenę co do stopnia zagrożenia spokoju mieszkańców, a ponadto nie było „absolutnej konieczności gromadzenia dodatkowego materiału dowodowego.” Pogląd ten jest oczywiście błędny. Nie ulega bowiem wątpliwości, że ocena zgodności z prawem decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia publicznego nie może być dokonywana przez sąd administracyjny jedynie pod kątem ochrony praw i wolności innych osób, lecz przede wszystkim z punktu widzenia uprawnień wynikających z wolności zgromadzania się. W związku z tym obowiązkiem organów administracji publicznej jest po pierwsze – identyfikacja wszystkich wchodzących w grę interesów prawnych, po drugie – ustalenie relacji między tymi interesami prawnymi, po trzecie – rozstrzygnięcie ewentualnego konfliktu interesów prawnych, po czwarte – szczególnie staranne przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego i przekonujące uzasadnienie decyzji. W rozpoznawanej sprawie organy administracji publicznej były zatem obowiązane do wyjaśnienia, na czym polegają interesy prawne mieszkańców osiedla i organizatora zgromadzenia, zaś w razie uznania, że interesy te są sprzeczne, do rozstrzygnięcia tej sprzeczności zgodnie z regułami przyjętymi w demokratycznym państwie prawnym, w tym zwłaszcza zgodnie z konstytucyjnymi regułami usuwania kolizji konstytucyjnych praw i wolności. Powyższe oceny i ustalenia organu administracji publicznej powinny mieć oparcie w starannie zebranych, kompletnym materiale dowodowym. Tymczasem organy administracji publicznej swoje rozstrzygnięcia o zakazie odbycia zgromadzenia publicznego oparły na jedynym dowodzie, jakim był protest części mieszkańców osiedla, na terenie którego miała się odbyć planowana demonstracja. Należy zatem uznać, że sprawa nie została dostatecznie wyjaśniona dla potrzeb rozstrzygnięcia.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====