

Polityczne uwarunkowania rozstrzygnięć administracji lokalnej w sprawach zgromadzeń

BARTOSZ KOŁACZKOWSKI

DR HAB.

Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Prawa i Administracji
e-mail: bkola(at)amu.edu.pl

Słowa kluczowe zgromadzenia, polityka, reglamentacja wolności

Abstrakt Przedmiotem badań zawartych w opracowaniu są polityczne aspekty rozstrzygnięć administracji lokalnej w sprawach zgromadzeń, a jego celem odpowiedź na pytanie, czy organ administracji, który wydaje władcze rozstrzygnięcia w tej dziedzinie – wójt, burmistrz bądź prezydent miasta – gwarantuje wystarczające standardy apolityczności i obiektywizmu. Zawarte w pracy rozważania podzielono na trzy części. W pierwszej części przedmiotem analiz są polityczne aspekty przepisów kształtujących zasady powoływania wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta, część druga to badania przepisów szczegółowych kształtujących okoliczności uzasadniające wydanie decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia oraz o rozwiązaniu imprezy i wreszcie część trzecia wskazuje przykłady kontrowersyjnych i mogących być odbierane jako polityczne rozstrzygnięć wójtów, burmistrzów czy też prezydentów miast. Badania źródeł wykazały, że polskie rozwiązania niestety nie gwarantują wymaganej w sposób bezwzględny w państwach demokratycznych apolityczności władczych rozstrzygnięć w sferze reglamentacji wolności zgromadzeń.

Political aspects of the decisions made by local administration in matters of assemblies

Keywords assemblies, politics, limitation of freedom

Abstract The subject of the study included in this paper are political aspects of the decisions made by local administration in matters of assemblies; its aim – is to answer the question whether authorities, which decide in this area – head of a commune, mayor, or president of a city – ensure adequate standards of political neutrality and objectivity. These reflections are divided into three parts. In the first part the subject of analysis are the political aspects of the regulations affecting the principle of appointing the head of a commune, mayor, or president of a city; the second part is the study of specific provisions affecting the circumstances justifying the decision to ban the meeting, and the dissolution of the event and finally the third part shows examples of controversial and likely to be perceived as political decisions made by the heads of communes, mayors, or presidents of cities. Researching surveys indicated that the Polish solution, unfortunately, does not guarantee the non-political character – absolutely required in democratic countries – of the decisions in the sphere of regulation of freedom of assembly.

Wprowadzenie

Wolność zgromadzeń bez wątpienia należy do najważniejszych praw i wolności o charakterze politycznym. W orzecznictwie podkreśla się, że zgromadzenia to podstawowa w państwach demokratycznych instytucja związana z realizacją prawa do krytyki społecznej; wolność organizowania zgromadzeń przyczynia się m.in. do ochrony praw różnego rodzaju mniejszości i pełni funkcję stabilizującą, ujawniając źródła niezadowolenia czy też niepokojów społecznych¹. Ważnym zatem zadaniem władzy publicznej jest kształtowanie regulacji prawnej w taki sposób, aby była ona wyrazem tej wolności i przede wszystkim – aby zapewniała efektywne środki jej ochrony². Co równie ważne – należy także zapewnić pełen obiektywizm, a przede wszystkim – całkowitą apolityczność podejmowanych w dziedzinie wolności zgromadzeń władczych rozstrzygnięć. Tylko bowiem w ten sposób można sprawić, by omawiana wolność stanowiła fundamenty społeczeństwa opartego na zasadach pluralizmu i tolerancji.

Celem opracowania jest odpowiedź na pytanie, czy organ administracji lokalnej, który wydaje władcze rozstrzygnięcia w sprawach zgromadzeń – wójt, burmistrz bądź prezydent miasta – gwarantuje najwyższe standardy apolityczności i obiektywizmu w kontekście ocenego charakteru przesłanek ograniczeń wolności? Warto też, jak się wydaje, zbadać, czy regulacje zawarte w nowej ustawie Prawo o zgromadzeniach (2015) wpłynęły na zakres kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w odniesieniu do zgromadzeń i czy w jakimkolwiek stopniu wpłynęły na zwiększenie prawdopodobieństwa przestrzegania tych standardów.

Aby udzielić odpowiedzi na powyższe pytania, opracowanie podzielone zostanie na trzy części. W pierwszej przedmiotem rozważań będą polityczne aspekty przepisów kształtujących zasady powoływania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz sygnalizowane w literaturze upolitycznienie władz samorządowych, w drugiej analizie poddane zostaną rozwiązania szczegółowe w zakresie okoliczności uzasadniających wydanie decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia oraz rozwiązywania już trwających zgromadzeń i wreszcie w części trzeciej wskazane zostaną przykłady niektórych kontrowersyjnych rozstrzygnięć wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), które mogą być odbierane jako polityczne.

I. Organem wykonawczym gminy jest obecnie wójt, burmistrz bądź prezydent miasta (por. art. 26 ustawy o samorządzie gminnym, 1990). Organ ten jest od 2002 r. wybierany w wyborach bezpośrednich i ma charakter organu monokratycznego³. Warunki, jakie powinien spełniać

¹ Por. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r. W podobny sposób znaczenie wolności zgromadzeń autor podkreśla także w części wprowadzającej monografii: Kołaczkowski (2014).

² Por. np. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie Bączkowski i inni przeciwko Polsce czy też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 grudnia 2005 r.

³ Należy przypomnieć, że od maja 1990 r. do października 2002 r. organem wykonawczym gminy był kolegialny organ wybierany przez radę gminy – zarząd gminy. Likwidacja zarządu gminy i przyznanie zadań i kompetencji tego organu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) oraz wprowadzenie zasady wybierania wójta w wyborach bezpośrednich nastąpiły na mocy art. 2 ust. 1, art. 43 pkt 2 i art. 99 ustawy o bezpośrednim wyborze (2002). Zgodnie z treścią wspomnianego art. 99 tej ustawy, na rzecz wójta scedowano zadania i kompetencje zarówno przewodniczącego zarządu gminy, jak i samego zarządu.

kandydat na wójta, określa ustawa Kodeks wyborczy (2011); zgodnie z treścią art. 11 § 1 pkt 6 kodeksu, prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) na wójta ma każdy obywatel polski posiadający prawo wybierania w tych wyborach, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat. Warto dodać, że kandydat nie musi zamieszkiwać na stałe na obszarze gminy, w której kandyduje, nie można jednak jednocześnie kandydować na wójta w innej gminie (por. art. 472 kodeksu). Prawa wybieralności nie mają (art. 11 § 2 Kodeksu):

- a) osoby skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- b) osoby, wobec których wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2a ustawy ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa (2006);
- c) obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi, których pozbawiono prawa wybieralności w państwie członkowskim Unii Europejskiej, których są obywatelami.

Prawo zgłaszania kandydatów w wyborach przysługuje komitetom wyborczym (art. 84 § 1 kodeksu). Należy w tym miejscu odnotować, że w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójta komitety wyborcze mogą być tworzone nie tylko przez wyborców oraz stowarzyszenia i organizacje społeczne, ale także przez partie polityczne i koalicje partii politycznych (art. 84 § 4 oraz 478 § 1 kodeksu). Przepisy kodeksu są ponadto tak skonstruowane, że pośrednio sprzyjają zgłaszaniu kandydatów przez komitety wyborcze największych partii politycznych – prawo zgłaszania kandydatów na wójta ma bowiem komitet wyborczy, który zarejestrował listy kandydatów na radnych w co najmniej połowie okręgów wyborczych w danej gminie, przy czym w każdym z tych okręgów liczba zarejestrowanych przez ten komitet kandydatów na radnych nie może być mniejsza niż liczba radnych wybieranych w tym okręgu (art. 478 § 2 kodeksu). Przepisu tego nie stosuje się obecnie jedynie w przypadku wyborów przedterminowych, w których wybiera się tylko wójta (art. 478 § 4 kodeksu). Tylko w takim przypadku wystarczy poparcie określonej liczby wyborców⁴.

Warto w tym miejscu zauważyć, że ani Kodeks wyborczy, ani inny akt normatywny nie formułują zakazu członkostwa wójta/burmistrza/prezydenta miasta w partii politycznej; wójt może być zatem nie tylko zwykłym członkiem partii, ale także np. jej przewodniczącym czy też wiceprzewodniczącym. Co ciekawe, cytowane wyżej przepisy Kodeksu wyborczego nie zapoczątkowały bynajmniej procesu stopniowego upolityczniania i upartyjniania władz samorządowych; procesy te były widoczne już wcześniej. Według danych Gendźwiłła oraz Żółtaka, odsetek gmin, w których najważniejsze ogólnopolskie partie wystawiły listy kandydatów wzrósł z 61,3%

⁴ W celu zgłoszenia kandydata na wójta komitet wyborczy musi uzyskać poparcie ujętych w rejestrze wyborców co najmniej:

- 1) 150 wyborców – w gminie liczącej do 5000 mieszkańców,
- 2) 300 wyborców – w gminie liczącej do 10 000 mieszkańców,
- 3) 600 wyborców – w gminie liczącej do 20 000 mieszkańców,
- 4) 1500 wyborców – w gminie liczącej do 50 000 mieszkańców,
- 5) 2000 wyborców – w gminie liczącej do 100 000 mieszkańców,
- 6) 3000 wyborców – w gminie liczącej powyżej 100 000 mieszkańców.

w wyborach z 2006 roku do 87,2% w wyborach z 2010 r. (Gendźwiłł, Żółtak, 2012, s. 103). W badanym przez wspomnianych autorów okresie wyraźnie spadł też, szczególnie w gminach powyżej 100 tys. mieszkańców, odsetek wystawionych przez niepartyjne komitety wyborcze wybranych wójtów, burmistrzów, prezydentów: w roku 2002 odsetek ten wynosił 66,7%, w roku 2006 – 56,4% i wreszcie w roku 2010 już tylko 48,7% (Gendźwiłł, Żółtak, 2012, s. 108). Nasuwa się w tym miejscu refleksja, że rzeczywista skala upartyjnienia samorządów może być niestety jeszcze wyższa; siłą rzeczy trudno bowiem oszacować skalę występowania zjawiska ukrywania prawdziwych identyfikacji partyjnych – w praktyce bywa, że pozornie bezpartyjni kandydaci *de facto* popierani są przez partie, które np. w danej gminie nie wystawiają własnego kandydata bądź wystawiają kandydaturę słabą, bez jakichkolwiek szans powodzenia.

Problemy partycypacji partii politycznych w kreowaniu władz samorządowych porusza także m.in. Nowak, który zauważa ponadto negatywne zjawiska wewnątrz poszczególnych partii, które: „zdają się skłaniać w swoim funkcjonowaniu ku modelowi karteli partyjnych”, dla których charakterystyczne jest: „silne przywództwo, tłumienie dyskusji wewnątrzpartyjnej oraz eliminowanie konkurencji” (Nowak, 2013, s. 197). Zdaniem autora niniejszego opracowania procesy upartyjniiania i upolityczniania władz samorządowych tylko w nieznacznym stopniu łagodzone są przez sygnalizowaną np. przez Flisa specyfikę wyborów polskich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Specyfika ta wyraża się w tym, że wyraźną przewagą mają urzędujący wójtowie, burmistrzowie, a w szczególności prezydenci miast. Poparcie partii politycznej ma zatem szczególne znaczenie jedynie podczas pierwszego kandydowania danego kandydata, w przypadku bowiem reelekcji liczy się już głównie ocena rezultatów urzędowania wójta, burmistrza czy też prezydenta miasta⁵. Zdaniem Flisa nic z kolei nie wskazuje na to, by zajmowanie stanowiska dłużej niż przez jedną kadencję miało jakikolwiek wpływ na wynik wyborów (Flis, 2011, s. 146). Wspomniana wyżej przewaga urzędujących organów wykonawczych gmin nie oznacza jednak automatycznie odpolitycznienia działań tych organów; jak się wydaje, w praktyce często bowiem również urzędujący wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast ukrywają swoje partyjne powiązania, starając się wytworzyć obraz zdystansowanego od wyniszczającej walki politycznej i liczącego na szerokie poparcie społeczne „ponadpartyjnego” kandydata.

Upolitycznienie samorządów bywa w doktrynie prawa administracyjnego wskazywane jako główny problem polskich wspólnot gminnych. Wypada w pełni zgodzić się z Kasińskim, który zjawisko to – obok poddaniu samorządu lokalnego doktrynie ekonomizmu przy bezkrytycznym wprowadzaniu metod zarządzania zaczerpniętych z prywatnego biznesu – uznaje za jedno z dwóch głównych zagrożeń idei samorządności. Autor ten trafnie dostrzega zagubienie pierwotnego związku między ideą samorządu a demokracją lokalną. Jak pisze Kasiński: „samorządowe przedstawicielstwo z biegiem lat utraciło w znacznym stopniu zdolność do wyrażania i harmonizacji różnorodnych interesów i punktów widzenia w społeczności lokalnej. Przyczyniły się do tego zmiany w przepisach wyborczych, a zwłaszcza oparcie wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli na zasadzie proporcjonalności (poza

⁵ Por. Flis, 2011, s. 145.

najmniejszymi gminami do 20 tys. mieszkańców), z wyraźnymi preferencjami dla partyjnych komitetów wyborczych” (Kasiński, 2015, s. 161). W rezultacie działalność organów samorządowych została zdominowana przez: „miejscowe instancje partii ogólnopaństwowych bądź też (...) organizacje pozarządowe o silnych ambicjach politycznych, a nawet struktury nieformalne typu klik lokalnych. W samorządowych procesach decyzyjnych interesy inne niż wyrażane przez partie (...) spychane są na dalszy plan, utrudniony zostaje dostęp do tych procesów podmiotom innym niż polityczne, chyba że są to podmioty powiązane z decydentami, interesami finansowymi lub gospodarczymi” (Kasiński, 2015, s. 162)⁶.

II. W świetle uregulowań nowego Prawa o zgromadzeniach (art. 14 ustawy), decyzję o zakazie odbycia zgromadzenia wydaje, podobnie jak wcześniej (por. art. 8 ustawy Prawo o zgromadzeniach, 1990) wójt, burmistrz bądź prezydent miasta. Organ ten nadal może także wyznaczyć swojego przedstawiciela do udziału w zgromadzeniu, który ma prawo rozwiązania zgromadzenia przez wydanie ustnej decyzji podlegającej natychmiastowemu wykonaniu (por. art. 17 ust. 1 oraz 20 ustawy, 2015). Nowa regulacja pozornie wydaje się niemal identyczna z regulacją zawartą w ustawie z 1990 r. Uważna analiza nowych przepisów wykazuje jednak, że zakres kompetencji organu wykonawczego w odniesieniu do możliwości wydania decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia istotnie ograniczono. Zawężenie to jest konsekwencją zróżnicowania głębi administracyjnej reglamentacji zgromadzeń w zależności od miejsca, w którym zgromadzenie się odbywa. Obecnie decyzję o zakazie odbycia zgromadzenia organ gminy może wydać jedynie w przypadku zgromadzeń mogących powodować utrudnienia w ruchu drogowym. W przypadku takich zgromadzeń wójt, burmistrz bądź prezydent miasta wydaje decyzję o zakazie zgromadzenia, jeżeli jego cel narusza wolność pokojowego zgromadzania się bądź jego odbycie skutkowałoby złamaniem zakazu uczestnictwa w zgromadzeniach osób posiadających przy sobie broń, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne lub inne niebezpieczne materiały lub narzędzia. Wydanie takiej decyzji jest obligatoryjne m.in. także wtedy, gdy odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, w tym gdy zagrożenia tego nie udało się usunąć w sytuacjach zbiegu zgromadzeń (art. 14 ustawy⁷). Warto zauważyć, że jeśli zgromadzenie z założenia nie będzie związane ze szczególnym korzystaniem z drogi publicznej, decyzji o jego zakazie nie może wydać nie tylko organ wykonawczy gminy, ale także żaden inny podmiot – wprowadzono bowiem pełną wolność organizowania tego typu zgromadzeń.

Do zakresu kompetencji wójta należy także, jak wspomniano, wydanie przez delegowanego na zgromadzenie przedstawiciela⁸ decyzji o rozwiązaniu imprezy. Zgodnie z treścią art. 20 ust. 1 ustawy Prawo o zgromadzeniach, zgromadzenie może być rozwiązane przez wspomnianego przedstawiciela, jeżeli jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych

⁶ O problemach związanych z upolitycznieniem władz samorządowych pisze także np. Habuda (2006).

⁷ Decyzję taką można obecnie wydać nie później niż na 96 godzin przed planowaną datą zgromadzenia.

⁸ Warto zauważyć, że w świetle nowej regulacji wyznaczenie przedstawiciela organu gminy jest obowiązkowe w każdym przypadku, gdy istnieje niebezpieczeństwo naruszenia porządku publicznego w trakcie trwania zgromadzenia – niezależnie od przewidywanej liczby jego uczestników (art. 17 ust. 1 ustawy).

rozmiarach lub narusza przepisy ustawy albo przepisy karne, a przewodniczący zgromadzenia, uprzedzony przez przedstawiciela organu gminy o konieczności rozwiązania zgromadzenia, nie rozwiązuje go. Rozwiązanie zgromadzenia następuje w takich sytuacjach przez wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej dwukrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej przewodniczącemu zgromadzenia lub ogłoszonej publicznie uczestnikom zgromadzenia – w przypadku niemożności skontaktowania się z przewodniczącym zgromadzenia⁹.

III. Konsekwencje i ewentualną wadliwość przyznania wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) kompetencji do wydawania decyzji w sprawach zgromadzeń najlepiej chyba ocenić, dokonując analizy orzecznictwa będącego skutkiem sporów, które konkretne władcze rozstrzygnięcia tych organów wywoływały. Warto tu odnotować, że organy odwoławcze i sądy stosunkowo często zmuszone były analizować skomplikowane nieraz sytuacje faktyczne i prawne związane z reglamentacją tytułowej wolności; z racji ograniczonej objętości opracowania dalej zasygnalizowanych zostanie jedynie kilka kontrowersyjnych rozstrzygnięć: decyzja prezydenta miasta T. o zakazie odbycia zgromadzenia z dnia 10 maja 1999 r.¹⁰ (A), decyzja prezydenta miasta P. o zakazie odbycia zgromadzenia z dnia 15 listopada 2005 r.¹¹ (B), decyzja prezydenta miasta G. o zakazie odbycia zgromadzenia z dnia 23 grudnia 2010 r.¹² (C), decyzja prezydenta miasta G. o zakazie odbycia zgromadzenia z dnia 13 maja 2011 r.¹³ (D), decyzja prezydenta miasta G. o zakazie odbycia zgromadzenia z dnia 26 czerwca 2014 r.¹⁴ (E) i wreszcie podobna decyzja prezydenta miasta G. z dnia 15 marca 2015 r.¹⁵ (F).

A) decyzja prezydenta miasta T. o zakazie odbycia zgromadzenia z dnia 10 maja 1999 r.

Decyzja o zakazie odbycia zgromadzenia wydana przez prezydenta miasta T. w dniu 10 maja 1999 r. uzasadniona została m.in. tym, że mieszkańcy byłiby niewątpliwie zmuszeni do wysłuchania nagłośnionych przemówień oraz do znoszenia utrudnień w przejściu i przejazdu do swoich mieszkań, przy czym organ powołał się na doręczony mu protest 48 mieszkańców domu, przed którym miała się odbyć demonstracja. Prezydent miasta T. uznał ponadto, że planowane

⁹ Decyzję tę doręcza się organizatorowi zgromadzenia na piśmie w terminie 72 godzin od jej podjęcia (art. 20 ust. 3 ustawy).

¹⁰ Treść i uzasadnienie decyzji przedstawiono w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r.

¹¹ Treść i uzasadnienie decyzji przedstawiono w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 grudnia 2005 r.

¹² Treść i uzasadnienie decyzji przedstawiono w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 12 maja 2011 r.

¹³ Treść i uzasadnienie decyzji przedstawiono w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 13 lipca 2011 r.

¹⁴ Treść i uzasadnienie decyzji przedstawiono w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 8 lipca 2014 r.

¹⁵ Treść i uzasadnienie decyzji przedstawiono w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 7 października 2015 r.

zgromadzenie stanowiłoby naruszenie ogólnej reguły, iż nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego mu prawo nie nakazuje. Sprawa trafiła ostatecznie aż do Sądu Najwyższego, który w wyroku z dnia 5 stycznia 2001 r. uznał, że należy bezwzględnie rozdzielać problem konfliktu konstytucyjnych praw i wolności od problematyki ograniczeń tych wolności. Zdaniem Sądu Najwyższego w przypadku wystąpienia takiego konfliktu powinien on być rozstrzygany według formułowanych na gruncie prawa konstytucyjnego norm kolizyjnych, przy czym nie może wystąpić nieusuwalna sprzeczność pomiędzy prawami i wolnościami, ponieważ prowadziłoby to w konsekwencji do zaistnienia hierarchii konstytucyjnych praw i wolności. Sędziowie argumentowali ponadto, że oceniając zgodność z prawem decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia, należy czynić to z punktu widzenia konstytucyjnej istoty tej wolności, a nie z punktu widzenia ograniczeń prawa zgromadzeń¹⁶.

B) decyzja prezydenta miasta P. o zakazie odbycia zgromadzenia z dnia 15 listopada 2005 r.

Prezydent miasta P. decyzją z dnia 15 listopada 2005 r. zakazał przeprowadzenia zgromadzenia organizowanego przez Komitet Organizacyjny Dni Równości i Tolerancji 2005 w Poznaniu. W uzasadnieniu prezydent wskazał, że odbycie zgromadzenia i przemarszu na trasie wskazanej przez organizatora może zagrażać mieniu w znacznych rozmiarach. Jednym z głównych wątków uzasadnienia było odwołanie się do przebiegu podobnego zgromadzenia – marszu z okazji Międzynarodowego Dnia Tolerancji dnia 20 listopada 2004 r., podczas którego przeciwnicy prezentowanych przez uczestników zgromadzenia poglądów rzucali m.in. kamieniami, w wyniku czego doszło do zniszczenia policyjnego mienia i ranienia policjanta. Prezydent podkreślał, że zagrożenie było wielokrotnie otwarcie wrogą reakcją przeciwników organizowania tego typu imprez. Organizator zgromadzenia odwołał się od rozstrzygnięcia prezydenta miasta do wojewody, który jednak podtrzymał zaskarżoną decyzję. W dalszej kolejności sprawa trafiła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który przychylił się do skargi organizatorów i orzekł, iż organ administracji, rozpoznając zawiadomienie organizatora zgromadzenia, ocenił je w sposób niedopuszczalny – nie z punktu widzenia organizatorów i uczestników zgromadzenia, ale z punktu widzenia osób, które usiłowały uniemożliwić zgromadzenie¹⁷. Orzeczenie to zaskarżył z kolei skargą kasacyjną wojewoda wielkopolski; Naczelny Sąd Administracyjny skargę oddalił, podkreślając m.in., że kontrowersyjność poglądów manifestowanych przez uczestników zgromadzenia nie może mieć znaczenia przy wydawaniu decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia.

C) decyzja prezydenta miasta G. o zakazie odbycia zgromadzenia z dnia 23 grudnia 2010 r.

Za szczególnie kontrowersyjną można uznać decyzję prezydenta miasta G. z dnia 23 grudnia 2010 r. Prezydent zakazał odbycia zgromadzenia, uzasadniając to tym, że forma i charakter otrzymanego zawiadomienia naruszały „moralność publiczną oraz prawa i wolności innych osób” – wnioskodawca wielokrotnie używał bowiem obraźliwych słów oraz pomawiał Premiera RP, ministra spraw wewnętrznych i administracji, prokuratora generalnego, prezydenta miasta

¹⁶ Szersza analiza uzasadnienia omawianego wyroku Sądu Najwyższego: Kołaczkowski, 2014, s. 103–106.

¹⁷ Szerzej na temat argumentacji sądu: Kołaczkowski, Pawłowski, 2008; Kołaczkowski, 2014, s. 106–107.

oraz inne osoby związane z prokuraturą i policją. Decyzja prezydenta miasta ewidentnie naruszała istotę wolności zgromadzeń, co potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 12 maja 2011 r. Sąd podkreślił m.in., że: „prawo do organizowania pokojowych zgromadzeń obejmuje swym zakresem m.in. możliwość wyrażenia niezadowolenia z poglądów czy zachowań władz państwowych czy samorządowych”. Sąd stwierdził ponadto, że: „kontrola zgodności z prawem decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia publicznego dokonywana przez sąd administracyjny powinna brać pod uwagę przede wszystkim prawa obywateli wynikające z konstytucyjnie zagwarantowanej wolności do organizowania pokojowych zgromadzeń, a w dalszej kolejności odnosić się do ochrony praw i wolności innych osób”¹⁸.

D) decyzja prezydenta miasta G. o zakazie odbycia zgromadzenia z dnia 13 maja 2011 r.

Źródłem poważnych wątpliwości może być również decyzja prezydenta miasta G. o zakazie odbycia zgromadzenia z dnia 13 maja 2011 r. Jej uzasadnieniem było bowiem dokonanie tymczasowej zmiany organizacji ruchu polegającej na wyłączeniu z ruchu ulicy, na której zgromadzenie miało się odbyć. Przyczyną wprowadzenia ograniczeń były „uroczystości związane z wmurowaniem kamienia węgielnego pod budowę Europejskiego Centrum Solidarności”. Istota argumentacji zarówno prezydenta miasta, jak i wojewody sprowadzała się tego, że zgromadzenie publiczne może zostać zorganizowane jedynie na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób. Skarżący z kolei słusznie podkreślali m.in., że cecha otwartości dla nieznanych z imienia osób powinna być badana w sensie obiektywnym i nie może zależeć od uznania administracyjnego, przy czym samo wydanie decyzji o wyłączeniu ruchu w danym miejscu nie może powodować wyłączenia go z przestrzeni publicznej. Sądy (wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 13 lipca 2011 r. oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 grudnia 2011 r.) przyznały jednak rację organom administracji, przy czym ich argumentację należy uznać za zupełnie sprzeczną z dotychczasową linią orzecznictwa w podobnych sprawach¹⁹.

E) decyzja prezydenta miasta G. o zakazie zgromadzenia z dnia 26 czerwca 2014 r.

Wysokie prawdopodobieństwo politycznej motywacji występuje w przypadku skandalicznej decyzji prezydenta miasta G. z dnia 26 czerwca 2014 r.; wprost wyrażonym bowiem celem zgromadzonych miało być „wyrażanie niezadowolenia wobec polityki rządu”. Zgromadzenie zostało prawidłowo zgłoszone, prezydent jednak zakazał jego odbycia uzasadniając wydanie decyzji tym, że zgromadzenie mogło zakłócać spokój, porządek publiczny oraz odpoczynek mieszkańców miasta, które jest uzdrowiskiem i mieszkańcom należało te wartości zapewnić „szczególnie w dniach wolnych od pracy”. W ocenie organu planowane zgromadzenie mogło ponadto zagrażać życiu lub zdrowiu albo mieniu w znacznych rozmiarach oraz naruszać „mir domowy” mieszkańców. Organizator zgromadzenia odwołał się od tej decyzji do wojewody, który – co jest

¹⁸ Szersza analiza uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego: Kołaczkowski, 2014, s. 111.

¹⁹ Np. Wojewódzki Sąd Administracyjny akcentował: „konieczność podjęcia wszelkich niezbędnych czynności nie tylko w celu zagwarantowania bezpieczeństwa najważniejszym osobom w państwie, ale także do zagwarantowania spokojnego i godnego przebiegu uroczystości”. Szerzej: Kołaczkowski, 2014, s. 111–113.

zaskakujące – utrzymał ją w mocy, dodając, że: „manifestacja grupy ok. 200 osób nie tylko może w istotnym stopniu zakłócić spokój osób zamieszkujących w okolicy miejsca zgromadzenia, ale także zagrozić zdrowiu dzieci przebywających w tym czasie na placu zabaw”. Sprawa trafiła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który nie miał wątpliwości, że oba rozstrzygnięcia należy wyeliminować z obrotu prawnego. Sąd wskazał na oczywistość wynikającą z istoty politycznej wolności zgromadzeń: „obowiązkiem organów administracji publicznej jest nie tylko formułowanie przypuszczeń co do ewentualnych zagrożeń wynikających z planowanego zgromadzenia, lecz wskazanie i wnikliwa identyfikacja negatywnych aspektów zgromadzenia na tle konkretnych okoliczności sprawy”.

F) decyzja prezydenta miasta G. o zakazie zgromadzenia z dnia 15 marca 2015 r.

Politycznych motywacji nie można również wykluczyć w przypadku decyzji prezydenta miasta G. o zakazie zgromadzenia z dnia 15 marca 2015 r. Organizator imprezy planował przejazd stu ciągników ze sprzętem rolniczym wskazanymi ulicami miasta, pikiety pod siedzibami prezydenta miasta i starosty oraz przechodzenia po pasach na przejściach dla pieszych, przy czym przewidywana liczba uczestników zgromadzenia miała wynosić od 200 do 500 osób. Władze miasta utrzymywały, że odbycie zgromadzenia znacząco wpłynie na pogorszenie przepustowości dróg podstawowego układu komunikacyjnego miasta, wprowadzając znaczne zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego, w tym również realne zagrożenie dla utraty zdrowia i życia mieszkańców w rezultacie potencjalnego wydłużenia czasu reakcji służb ratunkowych. Podnieszono też „znaczne opóźnienia w kursowaniu komunikacji miejskiej”. Sprawa trafiła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który uchylił zarówno wydaną w rezultacie odwołania organizatora decyzję wojewody podtrzymującą zakaz, jak i samą decyzję prezydenta miasta z dnia 15 marca 2015. Sąd podkreślił – co było do przewidzenia – że wolność zgromadzeń obejmuje nie tylko uprawnienie do zorganizowania zgromadzenia, ale także do wyboru czasu i miejsca zgromadzenia, nie wyłączając ulic i placów w miastach. W związku z tym na władzach publicznych ciąży obowiązek zarówno zapewnienia spokojnego i niezakłóconego przebiegu zgromadzenia, jak też ochrony jego uczestników przed działaniami przeciwników celów, dla jakich zgromadzenie zostało zwołane. Argumentacja sądu była zbliżona do argumentacji sądu rozstrzygającego wcześniej opisywaną sprawę (*Ad E*); zdaniem sędziów: „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”.

Podsumowanie

Władcze rozstrzygnięcia w sprawach zgromadzeń podejmuje w Polsce administracja lokalna, a konkretnie jeden z najważniejszych organów samorządowych – wójt (burmistrz, prezydent

miasta). Przytaczane w literaturze dane statystyczne dowodzą, że ów wybierany w wyborach bezpośrednich organ najczęściej w ten czy w inny sposób związany jest z partiami politycznymi, przy czym, niestety, upolitycznienie władz wspólnot lokalnych od kilkunastu lat stopniowo się zwiększa. Jak się wydaje, proces ten w najbliższym czasie może jeszcze ulec przyspieszeniu, czemu sprzyjają zarówno niezbyt chyba trafnie sformułowane przepisy Kodeksu wyborczego, jak i nadmiernie ostatnio spolaryzowana rzeczywistość społeczno-medialna. Odpowiedź zatem na postawione we wprowadzeniu pytanie o gwarancje przestrzegania przez wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta – wymaganych w związku z kompetencją do ograniczania wolności zgromadzeń – standardów apolityczności i obiektywizmu jest jednoznacznie negatywna. Trzeba też zauważyć, że regulacje zawarte w nowej ustawie Prawo o zgromadzeniach (2015) nie wpłynęły zasadniczo na zwiększenie prawdopodobieństwa przestrzegania tych standardów. Wprawdzie analiza przepisów nowej ustawy o zgromadzeniach wykazała, że w porównaniu z wcześniejszymi rozwiązaniami zmniejszono zakres kompetencji organu gminy w zakresie reglamentacji wolności zgromadzeń – poprzez eliminację możliwości wydania decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia w przypadku zgromadzeń, które nie są związane z utrudnieniami w ruchu drogowym – to jednak kompetencji tej nie przekazano żadnemu innemu organowi; po prostu całkiem wyeliminowano możliwość wydania decyzji o zakazie odbycia takiego zgromadzenia. Organ gminy nadal natomiast wydaje decyzje o zakazie odbycia zgromadzenia związanego ze szczególnym korzystaniem z drogi publicznej, nadal dysponuje też kompetencją do delegowania na zgromadzenie przedstawicieli mających uprawnienia porządkowe. Pozostawienie tych rozwiązań w nowej ustawie bez wątplenia można uznać za niewykorzystanie szansy na odpolitycznienie reglamentacji zgromadzeń.

W konkluzji należy podkreślić, że przepisy zawarte zarówno w obowiązującej w latach 1990–2015 ustawie Prawo o zgromadzeniach (1990), jak i w nowej ustawie Prawo o zgromadzeniach nie gwarantują wymaganej w sposób bezwzględny w państwach demokratycznych apolityczności władczych rozstrzygnięć w sferze administracyjnej reglamentacji zgromadzeń. Organ mający w świetle tych regulacji kompetencję do ograniczania wolności – wójt, burmistrz bądź prezydent miasta nie tylko może być bowiem popierany przez partię polityczną, ale może też być członkiem takiej partii, nie wykluczając pełnienia funkcji w jej władzach. Można naturalnie dyskutować, czy przedstawione w opracowaniu pojedyncze przykłady kontrowersyjnych i niezgodnych z istotą wolności decyzji organu gminy są wystarczającym argumentem na potwierdzenie tezy o wadliwości przyjętego w Polsce rozwiązania, nie ulega jednak wątpliwości, że przyznanie kompetencji do reglamentacji wolności politycznych organom, które mogą być stroną politycznych sporów, jest głęboko wadliwe.

Literatura

- Gendźwiłł, A., Żółtak, T. (2012). Bezpartyjność w powolnym odwrócie. Analiza rozpowszechnienia bezpartyjności w wyborach lokalnych w Polsce w latach 2002–2010. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1.
- Kołaczkowski, B. (2014). *Kształtowanie się regulacji prawnych zgromadzeń w Polsce oraz w wybranych krajach o anglosaskiej tradycji prawnej*. Warszawa.

- Kołaczkowski, B., Pawłowski, S. (2008). Zgromadzenia – wolność absolutna? W: N. Buchowska, P. Wiliński, B. Guzik (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności*. Poznań.
- Nowak, T. (2013). Partycypacja partii politycznych w kreowaniu władz samorządowych. *Przegląd Politologiczny*, 4.
- Flis, J. (2011). Partie polityczne w wyborach prezydentów miast. *Studia Politologiczne*, 20.
- Kasiński, M. (2015). Kształtowanie roli i demokratyczna odpowiedzialność wójta, burmistrza i prezydenta miasta jako lokalnego przywódcy (aspekty prawne i polityczne). *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica*, 74.
- Habuda, L. (2006). Wójt, burmistrz, prezydent – menedżer i polityczny lider. W: M.S. Wolański, W. Baluk, (red.), *Studia z nauk społecznych i humanistycznych. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Janusza Albina w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*. Wrocław.

Wykaz aktów prawnych

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 1515 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach. Tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 397 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Dz.U. 2002, nr 113, poz. 984 ze zm.
- Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów. Dz.U. 2007, Nr 63, poz. 425 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach. Dz.U. poz. 1485.

Wykaz orzecznictwa

- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie Bączkowski i inni przeciwko Polsce. Skarga nr 1543/06.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r. K 21/05; Dz.U. nr 17, poz. 141.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r. III RN 38/00; LEX nr 48765.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 grudnia 2011 r. I OSK 2167/11; LEX nr 1149316.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 7 października 2015 r. II SA/Bd 242/15. Pobrane z: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CF892E68C9> (13.03.2016).
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 12 maja 2011 r. III SA/Gd 68/11; LEX nr 795731.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 13 lipca 2011 r. III SA/Gd 233/11; LEX nr 1087141.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 8 lipca 2014 r. III SA/Gd 524/14. Pobrane z: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/57051048F5> (13.03.2016).
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 grudnia 2005 r. IV SA/Po 983/05; Lex nr 174377.

Cytowanie

- Kołaczkowski, B. (2016). Polityczne uwarunkowania rozstrzygnięć administracji lokalnej w sprawach zgromadzeń. *Acta Politica Polonica*, 3 (37), 39–49. DOI: 10.18276/ap.2016.37-03.