

## PRZEMYSŁAW SZUSTAKIEWICZ

PRZESŁANKI I PROCEDURA ZAKAZU ZGROMADZEŃ  
W ŚWIETLE ORZECZNICTWA  
SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

Prawo do publicznego i pokojowego manifestowania swoich poglądów jest fundamentalnym prawem politycznym, zagwarantowanym w art. 57 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>. Wolność zgromadzeń jest nierozłącznie związana z demokracją i pluralizmem jako ustrojem politycznym, w którym wolni ludzie bez obaw mogą wspólnie przedstawiać swoje poglądy na sprawy publiczne i w ten sposób uczestniczyć w politycznej debacie. Bez możliwości nieskrępowanego prezentowania swoich poglądów nie istnieje demokracja. Demokracja nie składa się bowiem tylko z formalnych instytucji prawnych, takich jak parlament, czy wybory, ale przede wszystkim istnieje dzięki wolnościom politycznym, które zapewniają rzeczywisty udział wszystkich obywateli w sprawowaniu władzy. Wolności polityczne są zatem materialnym składnikiem ustroju demokratycznego i jeśli ich nie ma, to nie ma także demokracji<sup>2</sup>. Stąd tak ważne jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania wolności politycznych, a wśród nich wolności zgromadzeń, czyli ograniczonych czasowo, niecyklicznych zebrań, gdzie w celu wspólnego manifestowania poglądów dotyczących spraw publicznych uczestniczy nieograniczona liczba zebranych osób fizycznych. Wolność zgromadzeń zatem polega na swobodzie organizowania publicznych spotkań osób i uczestniczenia w nich, bez względu na to, jaki jest cel spotkań. *Ratio legis* tej wolności stanowi swobodna możliwość gromadzenia się w celu zmanifestowania określonego stanowiska lub wyrażenia poglądów. W zgromadzeniu każdy może swobodnie uczestniczyć i wyrażać swoje poglądy.

Szczegółowe zasady postępowania w sprawach zgromadzeń zostały określone w ustawie z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach<sup>3</sup>. Przepisy Prawa o zgromadzeniach ustalają, iż podmiot, który chce zorganizować manifestację,

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>2</sup> Takie stanowisko prezentuje np. A. Frankiewicz *Regulacja wolności wypowiedzi w polskim porządku prawnym*, (w:) *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, (red.) B. Banaszak, Warszawa 2002, s. 361 i nast.

<sup>3</sup> Dz.U. Nr 51, poz. 297 ze zm.

nie potrzebuje na nią pozwolenia. Wystarczy samo zgłoszenie do właściwego organu gminy. Tak więc nie ma w polskim prawie „decyzji o zezwoleniu na zgromadzenie”. Ustawodawca nie wymaga zatem, aby organ administracji w formie jednostronnego rozstrzygnięcia zezwalał na odbycie się zgromadzenia. Jednak przepisy Prawa o zgromadzeniach przewidują w art. 8, że w sytuacji, gdy:

- cel zgromadzenia lub odbycie sprzeciwiają się zapisom Prawa o zgromadzeniach lub naruszają przepisy ustaw karnych;
- odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach,

właściwy organ wydaje decyzje o zakazie zgromadzenia, czyli decyzje wydaje się wówczas, gdy administracja publiczna zabrania odbycia się zgromadzenia. Takie rozwiązanie służy temu, aby tak ważne rozstrzygnięcie było przedmiotem kontroli instancyjnej, a następnie sądowej.

Przepisy Prawa o zgromadzeniach przewidują szybszy, inny niż jest to określone w kodeksie postępowania administracyjnego, tryb rozpatrywania tego rodzaju spraw przez organy administracji. Decyzja o zakazie zgromadzenia powinna być doręczona organizatorowi w terminie 3 dni od dnia zawiadomienia, nie później jednak niż na 24 godziny przed planowanym terminem rozpoczęcia zgromadzenia. Organizator zgromadzenia ma tylko trzy dni na złożenie odwołania do takiej decyzji. Odwołanie składa się do wojewody. Wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji. Decyzję wydaną w wyniku rozpatrzenia odwołania doręcza się organizatorowi w terminie 3 dni od dnia otrzymania odwołania. Decyzja wojewody może być przedmiotem skargi wniesionej bezpośrednio do sądu administracyjnego w terminie 3 dni od dnia doręczenia decyzji. Sąd wyznacza rozprawę nie później niż w terminie 7 dni od dnia wniesienia do niego skargi, chyba że zachodzą przeszkody formalne.

Przesłanki i procedura postępowania w sprawach związanych z zakazem zgromadzeń były przedmiotem szeregu orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Warto byłoby poddać analizie poglądy sądów administracyjnych na tak ważną kwestię, jaką jest zakaz zgromadzeń.

W okresie od 1 stycznia 2004 r. do listopada 2011 r., a więc od chwili, gdy zaczął funkcjonować obecny model dwuinstancyjnego sadownictwa administracyjnego, wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny wydały 41 orzeczeń dotyczących publicznych zgromadzeń, z czego było:

- 17 wyroków (tylko trzy wyroki wydał NSA),
- 24 postanowienia<sup>4</sup>.

Sprawy dotyczące zakazu zgromadzeń nie są zatem często przedmiotem orzeczeń sądów administracyjnych. W większości w tego rodzaju sprawach sądy administracyjne uchylały decyzje organów zakazujące zorganizowania zgromadzenia lub umarzające postępowania w sprawach, co – jak się wydaje – świadczy raczej

---

<sup>4</sup> Dane zebrana na podstawie Sprawozdań z działalności sądów administracyjnych z lat 2004–2011.

o nieprzygotowaniu organów administracji publicznej do załatwiania tego rodzaju spraw. Tylko w trzech sprawach oddalono skargę.

W sprawach dotyczących zakazu zgromadzeń sądy administracyjne zgodnie przyjmują, iż wywodzące się z art. 57 Konstytucji prawo do zgromadzeń *stanowi szczególnie sposób wyrażania poglądów, przekazywania informacji i oddziaływania na postawy innych osób. Jest niezwykle ważnym środkiem komunikacji międzyludzkiej, zarówno w sferze publicznej jak i prywatnej, oraz formą uczestnictwa w debacie publicznej, a w konsekwencji – również w sprawowaniu władzy w demokratycznym społeczeństwie. Celem wolności zgromadzeń jest nie tylko zapewnienie autonomii i samorealizacji jednostki, ale również ochrona procesów komunikacji społecznej niezbędnych dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. U jej podstaw znajduje się zatem nie tylko interes poszczególnych jednostek, ale również interes ogólnospołeczny. Wolność zgromadzeń stanowi konieczny element demokracji i warunkuje korzystanie z innych wolności i praw człowieka związanych ze sferą życia publicznego*<sup>5</sup>. Wskazano tu więc na materialne znaczenie wolności zgromadzeń wyrażające się przed wszystkim możliwością manifestowania swoich poglądów i wpływanie przez to na przebieg debaty publicznej, będącej podstawową formą wypracowania stanowisk w ustroju demokratycznym. Konstytucja daje ochronę prawu do zgromadzeń i ta wartość ma przewagę nad innymi, ponieważ wynika ona z natury demokracji, która bez tej możliwości wyrażania poglądów i przekonywania do nich innych nie może sprawnie funkcjonować.

Wychodząc z tak pojmowanej istoty prawa do zgromadzeń, sądy administracyjne zdecydowanie stoją na stanowisku, iż przesłanki wydania decyzji o zakazie zgromadzenia publicznego określone w art. 8 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach powinny być interpretowane zawężająco. Podkreślił to szczególnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 maja 2006 r., sygn. akt I OSK 329/06 wskazując, że *w kontekście konstytucyjnej wolności organizowania pokojowych zgromadzeń (art. 57 Konstytucji RP) 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 wolność zgromadzeń, ponadto naruszałoby przepis art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach*<sup>6</sup>. Wyrok ten został wydany w sprawie, w której Prezydent Poznania wydał decyzję o zakazie „Parady Równości”. NSA uznał, iż materialna istota prawa do zgromadzeń oznacza, że organ administracji publicznej orzekający w takiej sprawie nie może analizować wyrażanych poglądów ze swojego punktu widzenia, nawet jeśli ten

<sup>5</sup> Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 155/10, opublikowany w CBOSA.

<sup>6</sup> OWSAiNSA 2007, Nr 2, poz. 45.

punkt widzenia jest podzielany przez znaczną część społeczeństwa. Wyrażane w trakcie manifestacji poglądy, idee i hasła należy rozpatrywać tylko w kontekście art. 8 Prawa o zgromadzeniach. Co więcej, jak podkreślono w wyroku WSA w Warszawie z dnia 5 października 2010 r., sygn. akt VII SA/Wa 1856/10 organ zakazujący zgromadzenia *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*<sup>7</sup>. Wyrok ten dotyczył sprawy, w której organy wydały zakaz zgromadzenia osób protestujących przeciwko osadzaniu w zakładach karnych osób używających miękkich narkotyków, ponieważ uznał, iż zgromadzenie będzie przede wszystkim służyć blokowaniu ulic Warszawy. WSA w Warszawie wskazał w wyżej cytowanym wyroku, że niedopuszczalne jest badanie przez organy celu zgromadzenia i wskazywanie, że w istocie ten cel jest inny niż w zawiadomieniu.

Również za niedopuszczalne uznano w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 23 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/Po 440/04 *badanie właściwości osobistych organizatora zgromadzenia spełniającego wymogi z art. 3 ust. 1 cytowanej ustawy (Prawa o gromadzeniach), w szczególności odnoszenia się do kwestii karalności i innych okoliczności z życiorysu pod kątem oceny, czy organizator daje rękomię pokojowego przebiegu zgromadzenia*<sup>8</sup>. Ponadto za nieprawidłowe uznano w wyroku WSA w Gdańsku z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Gd 68/11 postępowanie organów wydających zakaz na podstawie tego, że *użycie w zawiadomieniu obraźliwych sformułowań wobec konkretnych osób piastujących określone stanowiska państwowe i samorządowe naruszają moralność publiczną i wolność innych osób. W uzasadnieniu decyzji – bez odniesienia się do normatywnej treści – wskazano również, że „wielokrotne pomówienia i oszczerstwa” naruszają przepisy art. 212 § 1, art. 216 § 1 i art. 226 § 1 i 3 ustawy – Kodeks karny. Należy jednakże zwrócić uwagę, że prawo do organizowania pokojowych zgromadzeń obejmuje swym zakresem m.in. możliwość wyrażenia niezadowolenia z poglądów czy zachowań władz państwowych czy samorządowych. Innymi słowy, dezaprobata dla określonych poczynań osób piastujących władzę jest bardzo często przedmiotem zgromadzeń publicznych w trakcie których uczestnicy zgromadzenia wyrażają swoje poglądy w danej materii. W tym kontekście należy wskazać, że Prezydent Miasta nie uzasadnił w sposób przekonujący związków treści zawartych w zawiadomieniu i potencjalnie możliwych do wyrażenia w trakcie zgromadzenia z realnym naruszeniem wskazywanych norm prawno-karnych*<sup>9</sup>. Orzeczenia te wskazują, że sądy administracyjne przyjmują, że nie można zakazywać zgromadzenia na podstawie danych nieodnoszących się bezpośrednio

<sup>7</sup> Opublikowany w CBOSA.

<sup>8</sup> Opublikowany w CBOSA.

<sup>9</sup> Opublikowany w CBOSA.

nio do przesłanek określonych w art. 8 Prawa o zgromadzeniach. Natomiast samo przewidywanie przebiegu zgromadzenia na podstawie cech osobistych lub dotychczasowego życia organizatora nie może być samodzielną podstawą decyzji o zakazie zgromadzenia.

Zdaniem sądów administracyjnych, sposób zredagowania art. 8 Prawa o zgromadzeniach powoduje, iż w wypadku wydania decyzji o zakazie zorganizowania zgromadzenia organy powinny wskazać konkretne okoliczności uniemożliwiające odbycie zgromadzenia. *Ogólne odwołanie się organów do wprowadzonego na terenie Głównego Miasta obszaru ograniczonego ruchu nie stanowi zdaniem sądu, wystarczającej przesłanki do wydania decyzji o zakazie zgromadzenia* (wyrok z dnia 7 czerwca 2011 r., sygn. akt III SA/Gd 218/11). Tak więc w decyzji o zakazanie zorganizowania zgromadzenia należy w sposób jednoznaczny wykazać, której z wartości ww. przepisu zagraża zgromadzenie, ponieważ *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* (wyrok z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Gd 68/11). Podkreślono to również w jedynym wyroku sądu administracyjnego, w którym oddalono skargę na decyzję o zakazie zorganizowania zgromadzenia. W tej sprawie organizatorzy chcieli zorganizować manifestację na przejściu dla pieszych. WSA w Warszawie w wyroku z dnia 2 kwietnia 2009 r., sygn. akt VIII SA/Wa 78/0911 podniósł, iż *manifestacja na przejściu dla pieszych powodować będzie tamowanie, utrudnianie ruchu na drodze publicznej i w strefie zamieszkania, co stanowi naruszenie art. 90 kodeksu wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2007 r., Nr 109, poz. 756) i art. 86 poprzez spowodowanie zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym, o którym mowa w art. 86 kw oraz art. 14 pkt 3 ustawy prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2005 r., Nr 108, poz. 906) w myśl którego zabrania się zwalniania kroku lub zatrzymywania się bez uzasadnionej potrzeby podczas przechodzenia przez jezdnię. Dla powyższej oceny znaczenie ma też dzień na jaki wyznaczono manifestację, bowiem termin ten pokrywa się z pierwszym dniem wyjazdów na ferie zimowe między innymi w województwie [...] oraz terminem wzmózonych wyjazdów na zawody Pucharu Świata w skokach narciarskich. Wniosek, iż organizowanie manifestacji w tak ruchliwym miejscu, w czasie wzmózonego natężenia ruchu z przyczyn wskazanych wyżej, na przejściu dla pieszych może zagrażać zdrowiu lub życiu ludzi albo mieniu w znacznym rozmiarze jest w ocenie Sądu zasadny tak jak i wniosek, iż odbycie manifestacji naruszy w/w przepisy kodeksu wykroczeń*<sup>10</sup>. Sąd wskazał, iż aby zakaz zgromadzenia był skuteczny powinny wystąpić łącznie dwa elementy: konkretny przepis prawa karnego, który naruszyliby uczestnicy manifestacji i przewidywane zachowania uczestników zgromadzenia, które w konkretny sposób godziłyby w dobra, o których mowa w art. 8 Prawa o zgromadzeniach. Wskazanie zatem oczywistych,

<sup>10</sup> Opublikowany w CBOSA.

wynikających z samego wniosku zachowań uczestników zgromadzenia, które wypełniają znamiona wykroczenia lub przestępstwa, będzie podstawą wydania zakazu zorganizowania zgromadzenia.

Zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego bądź mienia w znacznych rozmiarach muszą odnosić się tylko do zachowania organizatorów lub uczestników samego zgromadzenia. Nie można zakazać zorganizowania zgromadzenia z tego powodu, że jego uczestnicy mogą wzbudzać agresję osób nieuczestniczących w zgromadzeniu. Taką tezę postawił WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 14 grudnia 2005 r., sygn. akt IV SA/Po 983/05<sup>11</sup>, a stanowisko to zostało podtrzymane we wspomnianym już wyroku NSA z dnia 25 maja 2006 r., sygn. akt I OSK 329/06. W wyroku tym podkreślono, przywołując wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r., sygn. akt K 21/05<sup>12</sup>, iż *na władzy publicznej ciąży obowiązek zapewnienia ochrony demonstracji i to bez względu na stopień jej kontrowersyjności, pod warunkiem, że nieprzekroczone zostają granice zakazu głoszenia określonych poglądów. Trybunał stwierdził także, iż kontrdemonstracje nie mogą ograniczać prawa do demonstracji, a władza publiczna ma obowiązek zapewnienia ochrony każdemu, kto w sposób legalny korzysta ze swego prawa, a zatem zadaniem władz publicznych jest takie zabezpieczenie manifestacji i ewentualnej kontrmanifestacji, aby nie doszło do zamieszek. Zabezpieczenie to nie może polegać na zakazie jednej lub wszystkich manifestacji, ale na takiej organizacji prac służb porządkowych, aby nie doszło do zagrożeń, o których mowa w art. 8 Prawa o zgromadzeniach.*

Zdecydowanie, zdaniem sądów administracyjnych, nie należą do takich zagrożeń utrudnienia komunikacyjne spowodowane przez zgromadzenie (wyrok z dnia 5 października 2010 r., sygn. akt VII SA/Wa 1856/10, wyrok z dnia 7 czerwca 2011 r., sygn. akt III SA/Gd 218/11, wyrok z dnia 5 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1907/10), czy też fakt, iż uczestnicy zgromadzenia będą się na nim poruszali za pomocą pojazdów (wyrok z dnia 20 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/Po 888/09, wyrok z dnia 7 czerwca 2011 r., sygn. akt III SA/Gd 218/11).

Specjalny tryb postępowania w sprawach związanych z organizacją zgromadzeń wskazuje, iż ustawodawca chciał, aby postępowanie w takich sprawach odbywało się szybko. Dlatego też zarówno organizatorzy zgromadzeń, jak i organy oraz sądy orzekające w tego typu sprawach powinny szybciej niż jest to przewidziane w przepisach k.p.a. podejmować czynności procesowe. Wychodząc z takiego założenia, WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 19 maja 2011 r., sygn. akt III SAB/Gd 12/11<sup>13</sup> dotyczącym bezczynności organu II instancji w zakresie rozpatrzenia odwołania od decyzji o zakazie zorganizowania zgromadzenia uznał, iż skarga do sądu administracyjnego nie wymaga uprzedniego wniesienia zażalenia na

<sup>11</sup> Opublikowany w LexPolonica nr 1097709.

<sup>12</sup> OTK ZU rok 2006 z. 1A poz. 4.

<sup>13</sup> Opublikowany w CBOSA.

bezczyność do organu wyższego stopnia. Sąd wywiódł taki pogląd z przepisów Prawa o zgromadzeniach, które – jego zdaniem – przewidują specjalny tryb postępowania mający na celu jak najszybsze rozpatrzenie sprawy. Rozwiązanie takie jest słuszne, gdyby żądać w przypadku bezczynności organu w zakresie wydania decyzji o zakazie zgromadzenia dokonania dodatkowych czynności procesowych wówczas przedłużyłoby to postępowanie, co stoi w sprzeczności z rozwiązaniami Prawa o zgromadzeniach zmierzającymi do tego, aby organizator zgromadzenia jak najszybciej poznał rozstrzygnięcie organu administracji.

W orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczącym decyzji o zakazie zgromadzenia budzi pewne wątpliwości kwestia charakteru decyzji wydanej przez wojewodę o umorzeniu postępowania w sprawie zakazu zgromadzenia w sytuacji, gdy termin planowanego zgromadzenia już minął.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 20 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/Po 888/09 uznał, iż w opisanej sytuacji organ II instancji może umorzyć postępowanie, a bezprzedmiotowość polega na tym, że nie można rozstrzygać o sprawie, w której odpadł jeden z konstytucyjnych elementów sprawy, jakim jest jej termin. Stanowisko to zostało zaaprobowane w wyroku NSA z dnia 6 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 155/10.

Inne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Gd III SA/Gd 68/11 uznając, że mimo upływu terminu planowanego zgromadzenia *skarżący (...) miał pełne prawo domagać się merytorycznej oceny legalności decyzji pierwszoinstancyjnej (niezależnie od wadliwości w jej doręczeniu w świetle art. 9 ust. 1 ustawy – Prawo o zgromadzeniach) w toku prowadzonego postępowania administracyjnego. Odmienne zapatrywanie w tej kwestii prowadziłyby bowiem do oczywistej sprzeczności z dyspozycją art. 9 ust. 4 ustawy – Prawo o zgromadzeniach jak i swego rodzaju iluzoryczności zagwarantowanego w Konstytucji RP prawa do organizowania pokojowych zgromadzeń. Nadto zwalnianie organu odwoławczego z przeprowadzenia – w takich przypadkach – merytorycznej oceny decyzji organu I instancji mogłoby skłaniać te ostatnie do zamierzonego nieprzestrzegania terminów wymienionych w ustawie o zgromadzeniach i unikaniu w efekcie tego kontroli instancyjnej. W tym orzeczeniu podniesiono, iż z istoty konstytucyjnego prawa do wyrażania swoich poglądów poprzez zgromadzenia wynika również prawo rozpatrzenia merytorycznego sprawy wniesionej przez organizatora, który powinien mieć pewność co do tego, iż jego sprawa dotycząca ważnych z punktu widzenia funkcjonowania demokracji zagadnień była merytorycznie rozpatrzona. Nadto sąd zwrócił uwagę na praktyczne aspekty kwestii umorzenia postępowania, bowiem sytuacja, w której zawsze upływ terminu powoduje, że organ nie wydaje merytorycznego rozstrzygnięcia, mogłaby prowadzić do celowego „przeciągania” postępowanie właśnie po to, aby uniknąć odpowiedzialności za merytoryczne rozstrzygnięcie. Stanowisko WSA w Gdańsku – moim zdaniem – w pełni zasługuje na aprobatę. Prawo do zgromadzeń jest bardzo ważną wolnością polityczną, która wpływa na realny kształt*

ustroju demokratycznego, dlatego tam, gdzie administracja publiczna poprzez zakaz zgromadzenia pozbawia pewną grupę obywateli tego prawa, nie może ona uciekać przed odpowiedzialnością za podjęte przez siebie rozstrzygnięcie.

Przeгляд orzecznictwa sądów administracyjnych dotyczącego decyzji o zakazie zgromadzeń wskazuje, iż poprzez zawężenie rozumienia przesłanek art. 8 Prawa o zgromadzeniach, do tych, które odnoszą się tylko samego zgromadzenia, wojewódzkie sądy administracyjne i NSA hamują działalność organów administracji polegającą na faktycznym ograniczeniu wolności zgromadzeń. Nadto interpretacja przepisów dotyczących postępowania w sprawach zakazu zgromadzeń zmierza do tego, aby uniemożliwić organom administracji uchylania się od merytorycznego rozpatrywania tego rodzaju spraw. Takie działanie sądów administracyjnych świadczy o tym, iż są one ważnym elementem ochrony wolności zgromadzeń, a przez to także sprawnego funkcjonowania ustroju demokratycznego w Polsce.

## STRESZCZENIE

Szczegółowe zasady postępowania w sprawach zgromadzeń zostały określone w ustawie z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach, które w art. 8 określa przesłanki decyzji o zakazie zgromadzenia. Taką decyzję organ administracji może wydać, gdy: cel zgromadzenia lub odbycie sprzeciwiają się zapisom Prawa o zgromadzeniach lub naruszają przepisy ustaw karnych albo odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. Decyzje organów administracji zakazujące odbycia się zgromadzenia podlegają kontroli sądów administracyjnych.

Przeгляд orzecznictwa sądów administracyjnych dotyczącego decyzji o zakazie zgromadzeń wskazuje, iż poprzez zawężenie rozumienia przesłanek art. 8 Prawa o zgromadzeniach do tych, które odnoszą się tylko samego zgromadzenia, wojewódzkie sądy administracyjne i NSA hamują działalność organów administracji polegającą na faktycznym ograniczeniu wolności zgromadzeń. Nadto interpretacja przepisów dotyczących postępowania w sprawach zakazu zgromadzeń zmierza do tego, aby uniemożliwić organom administracji uchylania się od merytorycznego rozpatrywania tego rodzaju spraw. Takie działanie sądów administracyjnych świadczy o tym, iż są one ważnym elementem ochrony wolności zgromadzeń, a przez to także sprawnego funkcjonowania ustroju demokratycznego w Polsce.

## SUMMARY

The detailed principles of proceeding regarding assembly-related matters were defined in the Act on the Right to Hold Meetings of 5 July 1990, which determines the conditions for the decision on the prohibition of an assembly in Article 8. An administrative organ can issue such a decision if the objective of an assembly or holding it



does not comply with the Act on the Right to Hold Meetings, or it breaks provisions of criminal law, or it creates hazard to the life or health of people or to the property of a considerable value. The decisions to prohibit an assembly made by an organ of public administration are subject to control of administrative courts.

The review of administrative courts decisions regarding the prohibition of an assembly shows that by streamlining the interpretation of the rationale of Article 8 of the Act on the Right to Hold Meetings to those that apply only to an assembly itself, regional administrative courts and the Supreme Administrative Court inhibit the activities of the organs of public administration aimed at limiting the freedom to hold meetings. Moreover, the interpretation of the provisions regarding the proceeding in case of prohibition of an assembly is aimed at preventing the evasion of substantive consideration of such matters by the organs of public administration. Such activities of administrative courts demonstrate that they are an important element of the protection of the freedom to hold meetings and also of the proper functioning of a democratic political system in Poland.