

UCHWAŁA*
Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 16 marca 1994 r.
(Sygn. W. 8/93)

dot. ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni przepisów art. 2 i art. 8 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. Nr 51, poz. 297) oraz art. 54 ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity Dz.U. z 1992 r. Nr 11, poz. 41; zm.: z 1992 r. Nr 26, poz. 114; z 1991 r. Nr 65, poz. 309) i art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. Nr 30, poz. 179; zm.: z 1991 r. Nr 94, poz. 422 i Nr 107, poz. 461; z 1992 r. Nr 50, poz. 229 i Nr 54, poz. 254 oraz z 1993 r. Nr 129, poz. 601).

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Przewodniczący Prezes TK: Andrzej Zoll

Sędziowie TK: Zdzisław Czeszejko-Sochacki,
Lech Garlicki
Stefan Jaworski
Wojciech Łączkowski
Ferdynand Rymarz
Wojciech Sokolewicz
Błażej Wierzbowski
Janina Zakrzewska (sprawozdawca)

po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 16 marca 1994 r. w trybie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470; zm.: z 1993 r. Nr 47, poz. 213), wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 2 i art. 8 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. Nr 51, poz. 297) oraz art. 54 ustawy z dnia 1 stycznia 1983 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity Dz.U. z 1992 r. Nr 11, poz. 41 z późn. zm.) i art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. Nr 30, poz. 179 z późn. zm.)

ustalił:

1. Organ gminy tylko wtedy zakazuje zgromadzenia publicznego, gdy jego cel lub odbycie sprzeciwiają się ustawie z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. Nr 51, poz. 297) lub naruszają przepisy ustaw karnych lub gdy odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. W decyzji zakazującej odbycie zgromadzenia organ gminy nie może określić innego miejsca i czasu zgromadzenia publicznego niż podane w zawiadomieniu o którym mowa art. 7 ustawy Prawo o zgromadzeniach.

* tekst sentencji – Dz.U. z. 1994 r. Nr 39, poz. 148

2. Wojewoda – wydając na podstawie art. 54 ustawy z dnia 1 stycznia 1983 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity Dz.U. z 1992 r. Nr 11, poz. 41 z późn. zm.) decyzję o odmowie zezwolenia na zgromadzenie w określonym miejscu, czasie i przemarszu podaną trasą, które powodowałyby utrudnienie w ruchu lądowym lub wymagało korzystania z drogi w sposób szczególnie nie może określić innego miejsca, czasu zgromadzenia i innej trasy przemarszu.

3. Policja nie może, na podstawie art. 14 ust. 2 ustawy o Policji, w sytuacji, gdy legalne zgromadzenie nie zostało w trybie art. 12 ustawy – Prawo o zgromadzeniach rozwiązane przez przewodniczącego lub przez przedstawiciela gminy, żądać opuszczenia miejsca zgromadzenia a następnie stosować środków przewidzianych w art. 16 ustawy o Policji.

Uzasadnienie

I

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni następujących przepisów: art. 2 i 8 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach; art. 54 ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. – Prawo o ruchu drogowym oraz art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich art. 2 i art. 8 ustawy – Prawo o zgromadzeniach budzą wątpliwości interpretacyjne dotyczące zakresu przedmiotowego decyzji, na podstawie której organ gminy zakazuje przeprowadzenia zgromadzenia. Powstaje pytanie czy organ gminy nie zakazując przeprowadzenia zgromadzenia jest uprawniony do wydania decyzji, w której zmienione zostają warunki jego przeprowadzenia (np. czas, miejsce i inne, o których mowa w art. 7 ust. 2 ustawy). Rzecznik Praw Obywatelskich uznaje, iż takie uprawnienie nie przysługuje organowi gminy. Organ ten może zdaniem Rzecznika – wydać jedynie decyzję zezwalającą bądź zakazującą przeprowadzenia zgromadzenia. Żadna inna decyzja na gruncie ustawy o zgromadzeniach nie jest dopuszczalna.

Argumenty Rzecznika Praw Obywatelskich są następujące:

- prawo o zgromadzeniach jest aktem ściśle obowiązującym (*ius strictum*) i nie może być interpretowane rozszerzająco. Odnosi się to w szczególności do wyjątków od zasady wolności zgromadzenia się. Skoro w ustawie nie przewidziano wprost prawa organu do zmiany w drodze decyzji warunków zgromadzenia, należy przyjąć, że nie ma podstawy prawnej do wydawania tego rodzaju decyzji.

- możliwość władczego modyfikowania warunków zgromadzenia stanowiłoby *de facto* obchodzenie zakazu przeszkadzania odbyciu pokojowych zgromadzeń np. przez wyznaczenie innego terminu bądź miejsca. W ten sposób można bowiem zniweczyć cel zgromadzenia. Prawo do zgromadzenia – podkreśla Rzecznik Praw Obywatelskich – obejmuje nie tylko uprawnienie do podjęcia decyzji o zorganizowaniu zbiorowego aktu woli, ale także prawo do swobodnego wyboru miejsca i czasu zgromadzenia (z zastrzeżeniem ustawowych wyjątków).

Podobnie z analizy art. 54 Prawa o ruchu drogowym Rzecznik wywodzi zakaz dokonywania interpretacji rozszerzającej. Przepis ten, podobnie jak i art. 8 Prawa o zgromadzeniach, dotyczy praw obywatelskich i nie może być interpretowany na niekorzyść

obywateli. Jego harmonijna interpretacja w związku z Prawem o zgromadzeniach i art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych polega, zdaniem Rzecznika, na zakazie wydawania przez wojewodę decyzji, w której zmieniałby on czas, trasę lub miejsce zgromadzenia.

W kwestii art. 14 ust. 2 ustawy o Policji, jako samodzielnej podstawy działania Policji w stosunku do legalnie zwołanego zgromadzenia, Rzecznik wskazuje na pozorną kolizyjność tego przepisu z art. 10 ust. 5 i art. 12 ust. 1 Prawa o zgromadzeniach. Rzecznik uznaje, iż samodzielna interwencja Policji jest dopuszczalna w razie zagrożenia przez uczestników zgromadzenia porządku publicznego. Jedyne w ten sposób bowiem można zagwarantować ochronę praw obywateli, którym manifestacje mogłyby zagrozić.

Prokurator Generalny w pełni podzielił stanowisko i argumenty Rzecznika Praw Obywatelskich. Zdaniem Prokuratora Generalnego przedstawioną interpretację art. 54 potwierdza również rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lipca 1993 r. w sprawie określenia sposobu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas trwania imprez na drogach, warunków ich odbywania, trybu postępowania organów właściwych w tych sprawach. Prokurator Generalny podniósł dodatkowo, że po zmianie prawa o zgromadzeniach zlikwidowany został system koncesyjny pozwalający organom administracji wydawać zezwolenia na odbycie zgromadzeń. Fakt ten stanowi, zdaniem Prokuratora Generalnego, dodatkową przesłankę za interpretacją prawa o zgromadzeniach przedstawioną przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Analizę stanu prawnego w sprawie należało rozpocząć od art. 83 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych. Artykuł ten wyraża konstytucyjną zasadę wolności zgromadzeń. Wolność zgromadzeń stanowi jedną z podstawowych wolności politycznych. Podobnie, jak w przypadku wszelkich innych praw i wolności konstytucyjnych, ograniczenie wolności zgromadzeń musi być traktowane jako coś wyjątkowego i nie naruszającego samej istoty wolności. Normatywna treść zasady wolności zgromadzeń zawarta jest w dyrektywie, w myśl której zakazane jest jakiegokolwiek działanie mające na celu przeszkadzanie w organizowaniu i odbywaniu pokojowych zgromadzeń przez obywateli. Dyrektywa ta doznaje ograniczeń jedynie w sytuacji, gdy dochodzi do kolizji z inną normą, wartością lub zasadą o charakterze konstytucyjnym. Ustawodawca, przewidując możliwość powstawania tego rodzaju kolizji, wskazał bezpośrednio w art. 2 ustawy – Prawo o zgromadzeniach przesłanki, na podstawie których można ograniczyć wolność zgromadzenia się, zaś w art. 8 ustawy określił formę, w jakiej następuje wprowadzenie takich ograniczeń. Zdaniem Trybunału dla wykładni przedmiotowych przepisów ustawy – Prawo o zgromadzeniach, forma wprowadzania ograniczeń ma istotne znaczenie.

Na gruncie polskiego prawoznawstwa przyjmuje się, że norma prawna może wyrażać powinność w dwóch formach: nakazu lub zakazu. Zamienne traktowanie tych form nie jest możliwe. Nie można tym samym domniemywać, że racjonalny prawodawca ustanawiając kompetencję organu gminy do zakazania odbycia zgromadzenia rozumiał pod tym określeniem także kompetencję do nakazania zmiany warunków odbywania zgromadzenia. Wykładnia językowa prowadzi w tym wypadku do jednoznacznych rezultatów. Termin:

“zakazuje zgromadzenia” – nie może być rozumiany jako “zezwała odbycie zgromadzenia w innym miejscu lub czasie”.

Jeżeli organ gminy uzna na podstawie przedstawionego zawiadomienia o zgromadzeniu, że będzie ono niezgodne z prawem, wydaje decyzję zakazującą jego przeprowadzenia przez określony podmiot w konkretnym miejscu i czasie oraz według projektu określonego w zawiadomieniu. Niezgodność z prawem może dotyczyć wszystkich wskazanych wyżej elementów lub tylko jednego z nich. Art. 8 Prawa o zgromadzeniach nie upoważnia natomiast do wydawania decyzji zawierających normę nakazującą jakiegoś zachowanie uczestnikowi zgromadzenia. Decyzja taka byłaby sprzeczna z art. 83 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych oraz stanowiłaby naruszenie prawa o zgromadzeniach.

Trybunał Konstytucyjny dokonując wykładni art. 8 ustawy Prawo o zgromadzeniach w zw. z art. 2 tejże ustawy pragnął przypomnieć raz jeszcze podstawową zasadę praworządności, na której opiera się działalność organów państwa. Każdy organ państwa może działać tylko w takim zakresie, w jakim jest do tego upoważniony przez prawo. Zgodnie z tą zasadą wyrażoną w art. 3 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych organ gminy ma obowiązek działać jedynie na podstawie przepisów prawa. Przekroczenie tego obowiązku sprawia, iż działanie organu traci cechę legalności. Tak rozumiana zasada praworządności znajduje swą konkretyzację w kodeksie postępowania administracyjnego. W myśl jego postanowień decyzja wydana bez podstawy prawnej jest nieważna (art. 156 ust. 1 pkt 2 kpa).

Trybunał Konstytucyjny zwraca również uwagę na to, że zgodnie z zasadą praworządności (art. 3 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych) w toku postępowania organy administracji państwowej mają obowiązek podejmowania wszelkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwiania spraw, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego).

2. Ustosunkowując się do punktu drugiego wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącego art. 54 Prawa o ruchu drogowym Trybunał Konstytucyjny zważył, iż już po jego złożeniu weszło w życie rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie określenia sposobu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas trwania imprez na drogach, warunków ich odbywania, trybu postępowania i organów właściwych w tych sprawach (Dz.U. z 1993 r. Nr 73, poz. 345).

Fakt ten ma istotne znaczenie dla wykładni art. 54 ustawy – Prawo o ruchu drogowym. Dla ustalenia bowiem dopuszczalnej treści zezwolenia wydawanego przez wojewodę, należy dokonać interpretacji art. 54 ustawy w związku z § 6 ust. 1, 2 i 3 cytowanego wyż. rozporządzenia.

Na gruncie obu wymienionych przepisów dopuszczalne są następujące sytuacje:

- wojewoda zezwala na przeprowadzenie zgromadzenia, jeżeli wniosek o zezwolenie spełnia wymogi, o których mowa w § 5 rozporządzenia i z wniosku wynika, że na skutek przebiegu zgromadzenia nie nastąpi naruszenie prawa o ruchu drogowym,

- wojewoda w przypadku nie spełnienia powyższych wymogów zakazuje przeprowadzenia zgromadzenia powodującego utrudnienie w ruchu lub wymagającego korzystania z drogi w sposób szczególny,

- wojewoda przed wydaniem decyzji żąda od organizatorów spełnienia dodatkowych warunków mających poprawić bezpieczeństwo i porządek zgromadzenia. W razie spełnienia tych warunków wojewoda zezwala na odbycie zgromadzenia, natomiast w razie niespełnienia – odbycia zgromadzenia zakazuje.

Dla Trybunału Konstytucyjnego było rzeczą oczywistą, iż w razie wypełnienia przez organizatorów wszystkich prawem przewidzianych wymogów wojewoda wydaje zezwolenie, natomiast niespełnienie chociażby jednego z wspomnianych wymogów skutkuje wydaniem zakazu przeprowadzenia zgromadzenia na drodze publicznej. Również i w tym przypadku, podobnie jak na gruncie ustawy o zgromadzeniach, wojewoda może jedynie zakazać odbycia zgromadzenia. Nie posiada natomiast żadnego uprawnienia, które pozwalałoby na wydanie decyzji nakazującej określone zachowanie uczestników zgromadzenia. Przypomniane wyżej konstytucyjne zasady dotyczące praw obywateli oraz możliwości działania organów państwa mają zastosowanie również w ocenie kompetencji wojewody. Tak samo jak przeprowadzone wyżej rozróżnienie na nakaz i zakaz postępowania, stanowiące dwie odrębne formy wyrażania powinności w języku prawnym. Użyty w akcie normatywnym zwrot “organ zakazuje określonego postępowania” nie może być, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, interpretowany jako możliwość wskazania jakiegoś innego postępowania, będącego warunkiem wydania zezwolenia.

Zdaniem Trybunału należało zwrócić uwagę na jeszcze dwie istotne kwestie mające wpływ na treść wydawanego zezwolenia. Po pierwsze, jest ono zdeterminowane treścią wniosku organizatorów. Prawidłowy wniosek określa wszystkie elementy projektowanego zgromadzenia. Organ wydający zezwolenie ocenia tylko ich zgodność z prawem, nie może natomiast dokonywać zmiany tych elementów np. przez wskazanie w decyzji konkretnego miejsca zgromadzenia. Uznanie któregośkolwiek elementu jako niezgodnego z prawem musi prowadzić do wydania decyzji odmownej. Po drugie, § 6 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych daje wojewodzie prawo żądania spełnienia przez organizatorów dodatkowych warunków, ale wyłącznie od woli tych ostatnich zależy, czy żądanie to zostanie spełnione. Żądanie to jest wyrażone przed wydaniem decyzji. Skutkiem niewypełnienia wymogów stawianych przez wojewodę jest odmowa wydania zezwolenia. Przyjęcie, iż odmowa taka może polegać na nakazaniu odbycia zgromadzenia np. w innym miejscu podważałoby ratio legis § 6 ust. 3 rozporządzenia.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny uznał, iż niedopuszczalne jest wydawanie przez wojewodę decyzji, w której zamiast zakazu odbycia zgromadzenia wskazałby on inny czas, trasę przejścia lub miejsce jego przeprowadzenia.

3. Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 14 ust. 2 ustawy o Policji nie może być podstawą działań policji wówczas, gdy legalne zgromadzenie nie zostało rozwiązane przez przewodniczącego ani też przez przedstawiciela organu gminy. W myśl przepisu art. 14 ust. 2 policja podejmuje działania na polecenie wskazanych w nim organów. Polecenie takie jest warunkiem koniecznym do podjęcia działań, co oznacza, że policja nie może działać samodzielnie w oparciu o art. 14 ust. 2 ustawy o Policji. Z powyższego stwierdzenia nie wynika jednak, że nie ma w obowiązującym prawie podstawy normatywnej dla samodzielnych działań policji zapobiegających naruszeniom prawa przez uczestników

zgromadzenia, które nie zostało rozwiązane przez przewodniczącego ani przez przedstawiciela organu gminy. Podstawę taką stanowi, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, art. 14 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o Policji. Policja ma bowiem obowiązek działania w sytuacji naruszeń porządku prawnego, o których mowa w art. 1 ust. 1 pkt. 1 i 2. Obowiązek ten aktualizuje się w momencie naruszeń prawa dokonywanych przez uczestników zgromadzenia. Fakt legalności zgromadzenia, czy też nie zwrócenie się do policji z prośbą o interwencję przez przewodniczącego zgromadzenia bądź przedstawiciela organu gminy, nie ma wpływu na zakres powyższego obowiązku. Wskazane przepisy tworzą samodzielną podstawę kompetencyjną dla działań policji, wówczas jednak za podjęcie tych działań odpowiedzialność ponosi sama policja.

Trybunał Konstytucyjny uznał również, że wymienione przepisy ustawy o Policji nie kolidują z art. 10 ust. 5 i art. 12 ust. 1 Prawa o zgromadzeniach. Prawo o zgromadzeniach upoważniając przewodniczącego zgromadzenia lub przedstawiciela organu gminy do wezwania policji nie przesądza tym samym, że są to jedyne podmioty mogące podjąć decyzję o użyciu środków przymusu w stosunku do uczestników zgromadzenia. Ratio legis art. 10 ust. 5 i art. 12 ust. 1. Prawa o zgromadzeniach polega na tym, iż z tytułu obowiązków ciążących na wskazanych podmiotach w kwestii prawidłowego przebiegu zgromadzenia ustawodawca wyposażył je w odpowiednie środki prawne. Należy jednak przyjąć, że dopuszczalne jest w innych aktach rangi ustawowej wskazanie podmiotów, które w określonych w ustawie okolicznościach upoważnione są do stosowania środków przymusu w stosunku do naruszających prawo uczestników zgromadzenia. Z taką sytuacją mamy do czynienia na gruncie ustawy o Policji. Charakter tych działań, których katalog zawiera art. 16 ustawy o Policji, jest uzależniony od rodzaju i stopnia naruszenia dóbr. prawnie chronionych.

Rozwiązanie zgromadzenia w myśl art. 10 ust. 5 lub art. 12 ust. 1 Prawa o zgromadzeniach może nastąpić jedynie w określonych okolicznościach.

Trybunał Konstytucyjny uznał jednakże, że należy przyjąć, iż policja może, w określonych ustawą warunkach, podjąć działania nawet w stosunku do uczestników zgromadzenia odbywającego się legalnie. Podstawą będzie wówczas art. 14 ust. 1 ustawy o Policji, oczywiście tylko wówczas, jeżeli w trakcie odbywania zgromadzenia zachowanie uczestników interwencję taką uzasadnia. Takie rozumienie ustawy jest dodatkowo uzasadnione tym, że przedstawiciel organu gminy nie ma obowiązku uczestniczenia w zgromadzeniu (jego udział jest fakultatywny), a przewodniczący zgromadzenia może nie być zainteresowany w jego rozwiązaniu. Wyłączenie kompetencji organów policji mogłoby więc prowadzić do sytuacji, w której nie istniałyby prawne możliwości ochrony porządku prawnego (w tym praw innych obywateli) przed ewentualnymi naruszeniami ze strony uczestników zgromadzenia.

Gwarancje nienaruszenia przez policję praw obywateli do swobodnego gromadzenia się stanowi art. 14 ust. 3 ustawy o Policji. Przepis ten nakłada na policję obowiązek respektowania godności obywateli oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka. Obowiązek ten musi być przez policję respektowany w każdej sytuacji działań zmierzających do rozwiązania zgromadzenia. W razie naruszenia art. 14 ust. 3 i zastosowania środków przymusu niewspółmiernych do naruszenia prawa lub podjęcia interwencji pomimo braku przesłanek, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o Policji, interwencję policji należy uznać za sprzeczną z prawem. W takiej sytuacji uczestnicy zgromadzenia mogą dochodzić ochrony swoich uprawnień za pomocą środków przewidzianych w systemie prawa

obowiązującego, zaś funkcjonariusze policji podlegają odpowiedzialności karnej na podstawie art. 142 ust. 1 i 2 ustawy o Policji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny ustalił wykładnię, jak w sentencji uchwały.