

Wojciech Bańczyk, Uniwersytet Jagielloński



## **Samorząd gminny jako gwarant efektywności korzystania z wolności zgromadzeń**

### **Local Government as a Tool to Ensure the Effectiveness of the Freedom to Assembly**

przesłanie tekstu 16 lipca 2015 r., ocena 25 września 2015 r.

#### **Abstrakt**

Artykuł opisuje polską regulację wolności zgromadzeń w obliczu nadchodzących zmian normatywnych, wywołanych wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 2014 r., jak również stanowiących reakcję na bieżące wydarzenia. W niezbędnym zakresie definiuje konstytucyjną wolność zgromadzeń i ogólne zasady kreowania jej ograniczeń. Przede wszystkim omawia ją z perspektywy szczegółowych kompetencji samorządu gminnego mających zapewnić realne korzystanie z wolności zgromadzeń, jak również mogących zakłócić efektywne korzystanie z niej.

**Słowa kluczowe:** samorząd gminny, wolność zgromadzeń

#### **Abstract**

The article describes the Polish law regarding the freedom of assembly, mainly from the context of normative changes provoked by the 2014 judgement of the Constitutional Tribunal and recent happenings in the public sphere. To some extent the constitutional freedom to assembly and the general principles of its limitation are defined. Mainly, however, it is described from the perspective of detailed competences of the municipal government. These should ensure the effective usage of the freedom to assembly, but are likely to disrupt it as well.

**Keywords:** local government, freedom to assembly

## **1. Wprowadzenie**

Wolność zgromadzeń stanowi jeden z podstawowych filarów demokracji i samorządności. Daje bowiem obywatelom szansę szczególnie cennego zbiorowego wyrażania własnych poglądów, za sprawą której ludzie o zbliżonych przekonaniach jednoczą się oraz zaznaczają swą aktywną obecność w przestrzeni publicznej. Nawet tak fundamentalna swoboda podlega jednak pewnym ograniczeniom, zarówno wprost

przewidzianym w poświęconym jej artykule 57 Konstytucji RP<sup>1</sup>, jak również na zasadach ogólnych ograniczeń praw konstytucyjnych, które zostały najpełniej odzwierciedlone w szczegółowej regulacji ustawy Prawo o zgromadzeniach<sup>2</sup>. Wynikają one przede wszystkim z konfliktu między wykonywaniem tego prawa w pełnym zakresie a korzystaniem z innych swobód konstytucyjnych. Mając na uwadze istotną rolę wolności zgromadzeń, jej ograniczenia nader często są przedmiotem publicznych dyskusji oraz rozważań co do zaostrzenia lub złagodzenia warunków korzystania z niej. Następuje to zwłaszcza wtedy, gdy prezentowane są w mediach wydarzenia, w szczególności takie, w przypadku których uwidaczniają się wypaczenia wolności zgromadzeń lub takie, które wskazują na pozornie niedopracowaną regulację. Ostatnio w szczególnym stopniu na kształt prawodawstwa w przedmiotowym zakresie wpłynął wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r., sygn. K 44/12, w którym większa część ustawy została poddana kontroli konstytucyjności. Stał on się nadto pretekstem do przygotowania przez rząd projektu nowej ustawy, który w dniu 17 czerwca 2015 r. została przedstawiona Marszałkowi Sejmu<sup>3</sup>. Zarysowany wyżej stan prawny zostanie przeanalizowany w ramach niniejszego artykułu pod kątem możliwych ingerencji samorządu gminnego oraz wpływu realizowanych przezeń działań, zwłaszcza dopuszczalnych ograniczeń, na rzeczywiste korzystanie z konstytucyjnej wolności.

## 2. Definicja wolności zgromadzeń

Pojęcie zgromadzenia jest definiowane przez art. 1 ustawy, którego poszczególne ustępy łącznie<sup>4</sup> wskazują, że stanowi ono pokojowe zgrupowanie, zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska. Nie jest zatem zgromadzeniem np. koncert czy mecz piłkarski, które jako imprezy masowe gromadzące obserwatorów określonego widowiska nie charakteryzują się ani szczególną więzią psychologiczną uczestników, ani chęcią wyrażenia wspólnego stanowiska – w związku z czym podlegają bardziej restrykcyjnemu systemowi ograniczania. Dodatkowy element definicji, który ograniczał zakres normowania ustawy do takich zgromadzeń, które liczyły co najmniej 15 osób, został uznany za niezgodny z Konstytucją RP wskazanym wcześniej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. Jakkolwiek wolność zgromadzeń zawsze realizuje się w grupie osób, to jednak precyzyjne wskazanie liczebności takiej grupy nie stanowi, w świetle niniejszego orzeczenia, elementu konstrukcyjnego wolności zgromadzeń, a wręcz arbitralnie ogranicza gwarancje ustawowe dla zgromadzeń mniejszych<sup>5</sup>.

Dla dalszego rozważania konieczne jest również właściwe sklasyfikowanie swobody zgromadzeń jako „wolności” lub „prawa”. To rozróżnienie ma żywotne znaczenie dla

opisywania uprawnień oraz obowiązków z nich wynikających. Przyjęcie koncepcji „wolnościowej” zakłada stworzenie sfery wolnej od ingerencji państwa, w której swoboda funkcjonowania jednostki jest szczególnie chroniona i możliwie pełna, zaś możliwość interwencji władz publicznych otwiera się dopiero w sytuacjach konieczności, w tym realnego zagrożenia dla swobód innych osób<sup>6</sup>. Z kolei uznanie omawianego prawa za prawo *sensu stricto* tworzy założenie istnienia pozytywnego roszczenia jednostki o podjęcie działania przez organy władzy publicznej, które ma umożliwić jego realizację oraz zakłada daleko większą sferę ingerencji państwa w regulowaniu korzystania z uprawnienia, w tym jego reglamentowania<sup>7</sup>. Pomijając kwestię otwartej dyskusji nad dychotomicznym charakterem wskazanego podziału<sup>8</sup>, należy przyjąć pierwsze założenie. Biorąc bowiem pod uwagę wskazany w dalszych rozważaniach sposób korzystania ze swobody zgromadzeń, jak również powszechnie stosowane w doktrynie właśnie takie definiowanie tego uprawnienia, uzasadnione zdaje się być przyznanie prymatu jej wolnościowemu rozumieniu. Wskazania wymagają nadto elementy bardziej charakterystyczne dla prawa *sensu stricto*, jak np. prawo domagania się policyjnej ochrony (o czym będzie dalej mowa).

Takiej regulacji wolności zgromadzeń wymagają nadto akty prawa międzynarodowego. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r.<sup>9</sup> w art. 20 ust. 1 przyznaje każdemu człowiekowi prawo spokojnego zgromadzania się. Zgodnie z art. 11 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wartości z 1950 r.<sup>10</sup> każdemu człowiekowi przysługuje prawo swobodnego, pokojowego zgromadzania się. Jednocześnie wskazuje ona w ust. 2 możliwe ograniczenie prawa w ustawie ze względu na konieczności występujące w społeczeństwie demokratycznym, z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób, jak również specjalne ograniczenie w korzystaniu z prawa przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej. Międzynarodowe Pakty Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r.<sup>11</sup> w art. 21 podobnie uznają prawo do spokojnego zgromadzania się, wskazując, że zakres jego możliwego ograniczenia jest w zasadzie tożsamy regulacji z EKPCz.

### **3. Cechy zgromadzeń podlegających ochronie**

Ustawodawca w art. 6 ustawy wyodrębnia ze zgromadzeń, zgromadzenie niejako kwalifikowane, zwane publicznym, które organizowane jest na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób i wymaga zgłoszenia organowi gminy<sup>12</sup>. Odróżnia to je od zgromadzeń w zamkniętej przestrzeni lub ograniczonych dla wskazanego

grona osób, których organizacja nie wymaga zgłoszenia. Ta druga grupa zgromadzeń, do których można zaliczyć np. kilkudziesięcioletni wiec organizowany w hali widowiskowej, a którym, dość niezrozumiale, odebrany jest przymiot „publicznego” charakteru, również cieszy się ustawową ochroną i wobec nich również będą realizowane kompetencje organów gminy, o ile nie będą one zastrzeżone dla zgromadzeń publicznych<sup>13</sup>. Należy jednak zwrócić uwagę, że w świetle wspomnianego projektu nowej ustawy, zgromadzenia inne niż publiczne nie miałyby być objęte jej zakresem. Jego art. 3 ust. 1 wskazuje bowiem, że zorganizowanie na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób jest elementem definicji zgromadzenia. Nawet jeśli typowo rozumiane zgromadzenie ma charakter publiczny i to zapewnienie właśnie im ochrony zdaje się realizować funkcję swobody, nie jest zasadne wyłączenie innych zgromadzeń spod ustawowej, przyznanej nadto wcześniej, ochrony.

Ustawowe definiowanie pojęcia zgromadzenia nie wyklucza jednak uznania konstytucyjnej ochrony zgromadzeń organizowanych wyłącznie na podstawie art. 57 Konstytucji RP, zatem w obecnym stanie np. zgromadzeń wyłączonych z regulacji ustawy na podstawie jej art. 4. Przepisy ustawy nie dotyczą bowiem zgromadzeń organizowanych przez organy państwa lub samorządu terytorialnego, jak również odbywanych w ramach działalności Kościoła katolickiego, innych kościołów oraz związków wyznaniowych. Choć w polskim konstytucjonalizmie przyjęte jest doprecyzowywanie pojęć konstytucyjnych aktami niższego rzędu, to trafniejszym wydaje się być przyjęcie, że zakres ochrony ustawowej jest węższy niż regulacji konstytucyjnej<sup>14</sup>.

Za pomocą argumentacji *a rubrica* z usytuowania wolności zgromadzeń pośród konstytucyjnych praw i wolności politycznych, można systemowo uzasadniać, że chroni ona jedynie zgromadzenia o treści politycznej<sup>15</sup>. Trybunał Konstytucyjny nie wyklucza jednak szerokiego rozumienia zgromadzeń, „odnosząc je zarówno do wspólnego rozważania spraw publicznych, jak i niepublicznych (prywatnych)”<sup>16</sup>. Projekt nowej ustawy w art. 3 ust. 1 zakłada jednak, że chronione miałyby być jedynie zgrupowania „w sprawach publicznych”. Jakkolwiek wolność zgromadzeń, stanowiąc fundament demokracji, została stworzona przede wszystkim dla ochrony udziału jednostek w życiu publicznym, to wątpliwe z punktu widzenia systemu ochrony praw człowieka i obywatela byłoby przyjęcie, że państwo jest kompetentne do prawnej oceny motywów postępowania jednostki, a w zależności od stwierdzenia realizacji politycznego celu, przyznawania możliwości korzystania z wolności<sup>17</sup>.

Podkreślenia wymaga, że konstytucyjna oraz ustawowa ochrona są przyznane jedynie zgromadzeniom pokojowym. Pokojowy charakter ma przy tym dotyczyć celu,

zgromadzenia, zamiarów organizatorów, jak również przebiegu zgromadzenia<sup>18</sup>. Takie określenie pojęcia „zgromadzenia” można jednak uznać za pleonazm, bo zgromadzenia niepokojowe, zatem pozbawione immanentnej cechy uzasadniającej poddanie ochronie, należałoby traktować tak jak zbiegowiska i jako takie byłyby konstytucyjno- i administracyjnoprawnie irrelewantne<sup>19</sup>. Niewątpliwie zgrupowanie używające przemocy jest niedopuszczalne w świetle przedstawionych regulacji prawnych. Przejawem dążenia do umocnienia przymiotu pokojowości jest zakazanie uczestniczenia w nich, na podstawie art. 3 ust. 2 ustawy, osobom posiadającym przy sobie broń, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne lub inne niebezpieczne materiały lub narzędzia. Jest to regulacja uzasadniona tym, że ochronę, w tym zbrojną, zgromadzeniu ma zapewnić państwo, a nie sami organizatorzy. Praktyka wskazuje, że z jednej strony zakaz zdaje się być zbyt szeroki, ze względu na otwarte znaczenie „niebezpiecznego” przedmiotu<sup>20</sup>; zaś z drugiej strony skuteczność egzekwowania tak szerokiego zakazu nierzadko bywa ograniczona w odniesieniu do rzeczywistych zgromadzeń<sup>21</sup>. Zakłócenie pokojowego charakteru może również nastąpić przez wypowiedzi wzywające do użycia przemocy, o ile istnieje racjonalne prawdopodobieństwo zagrożenia dla spokoju lub bezpieczeństwa publicznego. Nie jest nim wezwanie do użycia przemocy przez pojedynczego uczestnika, zwłaszcza jeżeli pozostaje nieoparte przez innych<sup>22</sup>. Wymóg pokojowego charakteru nie odbiera za to gromadzącym się prawa do obrony koniecznej, nawet wykonywanego w sposób gwałtowny, wobec aktów przemocy fizycznej osób postronnych<sup>23</sup>.

W kontekście pokojowego charakteru zgromadzeń szczególnie głośno i często mówi się o wprowadzeniu zakazu zakrywania twarzy przez uczestników zgromadzeń, który Trybunał Konstytucyjny już raz uznał za niezgodny z ustawą zasadniczą<sup>24</sup>. Choć takie zachowanie istotnie utrudnia identyfikację łamiących prawo gromadzących się i może wpływać na ich skłonność do użycia przemocy, to jego zakaz narusza przecież swobodę ekspresji uczestników oraz prawo do zachowania przez nich anonimowości. Samo zaś zakrycie twarzy nie stanowi automatycznie przejawu zamiaru naruszenia pokojowości zgromadzenia. Choć chęć zachowania bezimienności może być nieco wątpliwa ze względu na rolę zgromadzenia jako środka jawnej prezentacji poglądów, to uzasadnia ją prawo do bezpieczeństwa osobistego uczestnika zgromadzenia prezentującego niepopularne poglądy, zwłaszcza że istnieją inne możliwości zidentyfikowania osoby naruszającej prawo. Niemniej prezydencki projekt ustawy<sup>25</sup>, który w dniu 18 listopada 2013 r. został przedstawiony Marszałkowi Sejmu, zakładał zakaz uczestniczenia w zgromadzeniach osób, „których identyfikacja z powodu ubioru, zakrycia twarzy lub zmiany jej wyglądu nie jest możliwa”, jeżeli nie jest możliwe „wskazanie związku pomiędzy celem zgromadzenia

a uczestniczeniem w nim [nieidentyfikowalnych] osób”. Choć uzasadnienie do niniejszego projektu wskazało, że udział osób ukrywających swą tożsamość nie jest całkowicie zakazany, a jedynie powiązany z celem zgromadzenia<sup>26</sup>, to nie wydaje się ono przekonujące. W związku z wolnościowym charakterem swobody zgromadzeń, to nie jej podmiot ma przecież udowadniać prawo korzystania z niej – także w anonimowej formie. Tymczasem na organie spoczywa ciężar udowodnienia spełnienia przesłanek zakazu.

#### 4. Konstrukcja dogmatyczna wolności zgromadzeń i jej ograniczeń

Zasadniczymi, konstytucyjnymi, a nadto intuicyjnie łatwymi do wskazania, elementami tworzącymi wolność zgromadzeń jest swoboda uczestniczenia w nich oraz ich organizowania. Pierwszy obejmuje możliwość wolnego od zewnętrznych nacisków wzięcia udziału w zgromadzeniu, w tym także dołączenia się do niego w trakcie<sup>27</sup>. Drugi nakłada także istotne obowiązki formalne w procedurze zawiadomiania organu gminy o zgromadzeniu, ale także przyznaje uprawnienie do jego inicjowania, w tym ustalenia czasu, miejsca i celu zgromadzenia<sup>28</sup>. Biorąc pod uwagę ustawowe rozróżnienie osób organizatora oraz przewodniczącego zgromadzenia, trzeba wyróżnić także prawo przewodniczenia, które w świetle regulacji art. 10 ustawy może zostać przekazane innej niż organizator osobie, za jej pisemną zgodą. Przewodniczący otwiera, kieruje przebiegiem oraz zamyka zgromadzenie, jak również dysponuje porządkowymi kompetencjami oraz obowiązkami np. możliwością żądania opuszczenia zgromadzenia przez osoby naruszające ustawę. Wobec niechlubnych dziejów przymusowych zgrupowań należy wyodrębnić również swobodę nieuczestniczenia w zgromadzeniu lub opuszczenia go.

Z przepisu art. 57 Konstytucji RP wynika, że „każdy” jest uprawniony do korzystania z wolności zgromadzeń. Szersza analiza zagadnienia wymaga jednak uszczegółowienia tak określonego podmiotu. Przepis art. 3 ust. 1 ustawy wskazuje, że prawo organizowania zgromadzeń przysługuje osobom mającym pełną zdolność do czynności prawnych, osobom prawnym, innym organizacjom, a także grupom osób. Zgodnie z zasadą zawężającego interpretowania ograniczeń praw, związanego chociażby z maksymą *in dubio pro libertate*, pozostałe aspekty przedmiotowo pojmowanej wolności zgromadzeń (np. prawo uczestniczenia i nieuczestniczenia, pozostawiając wątpliwym prawo przewodniczenia stanowiące raczej pochodną uprawnień organizatorskich) przysługują już także osobom niepełnoletnim lub ubezwłasnowolnionym. Choć takie ograniczenie ich uprawnień może zostać uznane za uzasadnione, biorąc pod uwagę np. odpowiedzialność za przebieg zgromadzenia, to budziły wątpliwości pod względem zgodności<sup>29</sup> z ratyfikowaną przez Polskę w 1991 r. konwencją o prawach dziecka<sup>30</sup>

przyznającą dzieciom wolność zgromadzeń (art. 15); jak również z konwencją o prawach osób niepełnosprawnych<sup>31</sup> ratyfikowaną przez Polskę w 2012 r. (art. 29 lit. a). Trybunał Konstytucyjny przyjął jednak, że takie rozróżnienie jest zgodne z aktami prawnymi wyższego rzędu, jako że „czynności polegające na zwołaniu, a następnie kierowaniu zgromadzeniem mogą być podejmowane przez osoby będące w stanie sprostać temu zadaniu”<sup>32</sup>. Ponadto wobec braku innych ograniczeń podmiotowych i uznania wolności za przynależną każdemu człowiekowi<sup>33</sup>, wolność zgromadzeń przyznaje się w Polsce również cudzoziemcom oraz apatrydom.

Wolność zgromadzeń podlega ograniczeniom w związku z treścią art. 57 Konstytucji RP, który w zd. 2 przyznaje ustawodawcy prawo do ich wprowadzenia. Ponadto na ogólnych zasadach konstytucyjnych może być ograniczana po spełnieniu warunków z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, tj. wprowadzenia przez ustawę<sup>34</sup>; proporcjonalności<sup>35</sup>; zgodności z zasadami demokratycznego państwa prawnego<sup>36</sup>; nienaruszania istoty prawa<sup>37</sup>. Ponadto regulacja ta wymienia enumeratywnie wartości dla których ograniczenie wolności, w tym wolności zgromadzeń, jest dopuszczalne, tj. bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, zdrowie i moralność publiczna, ochrona środowiska oraz prawa i wolności innych osób. Istnienie takich ograniczeń zdaje się być tym bardziej uzasadnione, że wolność zgromadzeń nierzadko bezpośrednio koliduje z innymi elementarnymi swobodami jak prawo własności<sup>38</sup>, czy prawo okolicznych mieszkańców do swobodnego zamieszkiwania<sup>39</sup>.

Swoboda zgromadzeń pozostaje w bliskim związku z innymi prawami i wolnościami. Tak np. ze swobodą zrzeszania wiąże się, gdy używa się formy zgromadzenia do prowadzenia działalności organizacji (np. wiece partyjne). Z kolei z wolnością wypowiedzi łączy ją wspólny cel (kształtowanie procesów politycznych). Różni się jednak nakierowaniem zgromadzeń na bardziej zbiorową formę wyrażania poglądów, co czyni je raczej komplementarnymi wobec swobody wypowiedzi<sup>40</sup>.

## **5. Wpływ samorządu gminnego na korzystanie z wolności zgromadzeń**

Przyjęty system ograniczania wolności zgromadzeń cechuje się swoistym „domniemaniem wolności” i zastosowaniem sankcji dopiero za przekroczenie jej ustalonych granic. Za przejaw tej regulacji należy uznać obowiązek zawiadomienia (notyfikacji) organu gminy (za taki uznaje się wójta, burmistrza lub prezydenta<sup>41</sup>) o planowanym zgromadzeniu przez jego organizatora. W takim zawiadomieniu, składanym przed planowanym zgromadzeniem, podaje się, za art. 7 ust. 2 ustawy, dane osobowe organizatora, dane osobowe przewodniczącego, cel zgromadzenia, planowane przez

organizatora środki służące zapewnieniu jego pokojowego przebiegu, jak również środki, o których dostarczenie zwraca się do organu gminy. Ma to znaczenie informacyjne dla organu, który będzie miał możliwość zapewnienia ochrony uczestnikom zgromadzenia, ewentualnie zakazania jego odbycia w ściśle określonych sytuacjach. W żadnym wypadku „tak ukształtowanego modelu nie można utożsamiać z [...] modelem ubiegania się o zgodę na podjęcie określonej działalności”<sup>42</sup>. W art. 7 ust. 1 ustawy pierwotnie ustalono termin takiego zawiadomienia od 30 do 3 dni roboczych przed planowanym zgromadzeniem. Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że taka regulacja nie jest zgodna z Konstytucją RP, jako że termin ten jest zbyt długi (a przez to „nie jest niezbędny dla ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego”) oraz niejednoznaczny w związku z tym, iż „dzień roboczy” nie jest już pojęciem języka prawnego<sup>43</sup>. W projekcie nowej ustawy termin ten wynosi co prawda 6 dni (art. 7 ust. 1 projektu), ale za to jest już jednoznaczny i wystarczająco długi na efektywną procedurę odwoławczą. Ponadto projekt ten przewiduje także tryb uproszczony dla zgromadzeń, w których organizator nie przewiduje zakłócenia ruchu drogowego i o których będzie mógł zawiadomić do 2 dni przed zgromadzeniem (art. 21 projektu) – co jest uzasadnione mniejszym zaangażowaniem organów stojących na straży porządku.

Niemniej, niespełnienie obowiązku zawiadomienia nie uzasadnia automatycznie zakazu organizowania niezgłoszonego zgromadzenia. Art. 57 Konstytucji RP chroni bowiem także „zgromadzenia spontaniczne”<sup>44</sup> (zgromadzenia samoistne), jako pozostające w związku z zaistniałym nagłym i niemożliwym do przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, którego odbycie w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej<sup>45</sup>, o ile tylko mają charakter pokojowy<sup>46</sup> (co stanowi naturalną konsekwencję niezapewnienia ochrony zgromadzeniom niepokojowym). Taka możliwość natychmiastowej reakcji społeczeństwa na pewne nagłe wydarzenia stanowi bezcenny instrument kontroli społecznej, a pozbawienie prawa doń byłoby zaprzeczeniem istoty wolności zgromadzeń. Wątpliwa jest jednak zasadność ich regulacji prawnej. Otwarłaby ona pole do znaczących nadużyć, zwłaszcza wobec możliwości uznawania przez organizatorów każdego zgromadzenia za spontaniczne i tym samym obchodzenia przepisów o obowiązku notyfikacji, który jest dla utrzymania porządku oraz bezpieczeństwa publicznego, w tym zapewnienia ich samym gromadzącym się<sup>47</sup>. Wobec wystąpienia zgromadzenia samoistnego, organ gminy nie byłby władny automatycznie zastosować wobec niego zakazu<sup>48</sup>, zaś penalizacja jego organizatorów i przewodniczącego na podstawie art. 52 § 2 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń<sup>49</sup> byłaby dopuszczalna jedynie, o ile brak zawiadomienia wynikał z niedbalstwa organizatorów, na



podstawie oceny, czy w danych okolicznościach istniała obiektywna możliwość zawiadomienia o zgromadzeniu<sup>50</sup>. W art. 26-27 projektu nowej ustawy zgromadzenia spontaniczne pierwszy raz staną się przedmiotem regulacji pozwalającej na ich organizowanie, przy uprawnieniu funkcjonariusza Policji do jego rozwiązania, gdy zacznie stanowić zagrożenie lub gdy zakłóci przebieg zgromadzenia zgłoszonego – któremu należy się przecież większa ochrona (wywodzona ze spełnienia większych wymagań). Uzasadnienie do projektu nowej ustawy wskazuje, że wybór Policji jako właściwego organu wynika z braku możliwości sprawowania kontroli przez pracujący w trybie jednozmianowym urząd gminy, a Policja i tak odpowiada za bezpieczeństwo i porządek publiczny<sup>51</sup>. Jest nadto uzasadniony obszernym materiałem prawnoporównawczym.

Ponadto, na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy, rada gminy może określić miejsca w których organizowanie zgromadzeń publicznych nie wymaga zawiadomienia. Pozwala to organizatorom na uniknięcie formalności związanych z organizacją zgromadzenia, zaś organowi – na zminimalizowanie utrudnień wynikających z odbywających się zgromadzeniami, np. w ruchu drogowym. Skutkiem wyboru odpowiedniego miejsca, także pod względem atrakcyjności dla uczestników, może zaś być wypracowanie przyzwyczajenia do miejsc, w których organizuje się zgromadzenia, tak jak londyński *Hyde Park*<sup>52</sup>, w których będzie miała miejsce najpełniejsza realizacja wolności zgromadzeń – możliwa w każdych okolicznościach.

Przepis art. 8 ustawy wskazuje, że organ gminy zakazuje organizacji zgromadzenia jedynie w wyliczonych, wyjątkowo poważnych, sytuacjach, gdy wiąże się to z ochroną wartości najbardziej cenionych<sup>53</sup>. Należy przy tym stwierdzić, że w powyższych okolicznościach, po pierwsze organ gminy zakaże organizatorowi zgromadzenia, gdy cel lub odbycie się go będzie sprzeciwiało się regulacjom ustawy lub ustaw karnych. Można przez to rozumieć niepokojowy charakter zgromadzenia, obecność osób uzbrojonych, niespełnianie kwalifikacji podmiotowych przez organizatora lub konkretne czyny, które organizator planuje<sup>54</sup>. Po drugie, ustawodawca uzależnia zakaz od możliwości zagrożenia zdrowia, życia lub mienia w znacznych rozmiarach, co zakłada szerokie rozumienie jakiegokolwiek prawdopodobieństwa wystąpienia naruszeń najcenniejszych wartości, niekoniecznie bezpośredniego ani znaczącego pod względem stopnia<sup>55</sup>. W obydwu przypadkach organ jest wręcz zobligowany do skorzystania z przysługującej mu kompetencji. Uznając te wartości za fundamentalne i przeważające nad swobodą zgromadzeń, należy jednak zadać sobie pytanie, na ile potencjalne, hipotetyczne zagrożenie niejasno określonego, jakkolwiek najważniejszego dobra może wpływać na realne odebranie uprawnienia również należącego do katalogu najistotniejszych we

współczesnym społeczeństwie. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności trzeciej przesłanki zakazu organizacji zgromadzenia, mianowicie niedokonania we właściwym terminie zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników wobec występującej kontrademonstracji. Projekt nowej ustawy nie przewiduje szczególnej przesłanki zakazu kontrademonstracji, który zostanie nałożony w razie spełnienia przesłanek ogólnych (art. 9 projektu).

Decyzję o zakazie zgromadzenia publicznego, za art. 9 ustawy, doręcza się organizatorowi na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej i przysługuje na nią odwołanie. Pierwotnie ustalono, że decyzję doręcza się w terminie 3 dni od dnia zawiadomienia, nie później jednak niż na 24 godziny przed datą zgromadzenia i przysługuje na nią odwołanie do wojewody w terminie 24 godzin od doręczenia. Mając jednak na uwadze nieefektywność takiego środka odwoławczego, który nie gwarantuje uzyskania rozstrzygnięcia organu odwoławczego przed planowaną datą zgromadzenia publicznego, Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności powyższego przepisu w zakresie takiego wskazania terminów. Projekt nowej ustawy w art. 16-17 przewiduje elektroniczną publikację decyzji o zakazie zgromadzenia do 72 godzin przed jego rozpoczęciem, która będzie uznawana za jej doręczenie. Organizatorowi przysługiwać będzie niesuspensywne odwołanie do sądu okręgowego w terminie 24 godzin. Sąd będzie musiał rozpatrzyć je niezwłocznie, ale nie później niż w terminie 24 godzin od wniesienia. Następnie uczestnikom (organizatorowi i organowi gminy) przysługiwałoby zażalenie do sądu apelacyjnego, w tożsamy terminach, przy czym postanowienie wydane przez sąd okręgowy uwzględniające odwołanie byłoby natychmiast wykonalne. W ten sposób ustawodawca umożliwił skuteczną, jedno lub nawet dwuinstancyjną, kontrolę orzeczeń organu administracji, trafnie uwzględniając naturę zgromadzeń.

Z pojęciem zakazu wiąże się również kwestia rozwiązania zgromadzenia. Łączy się ona z prawem gminy do delegowania swoich przedstawicieli na zgromadzenie, które przekształca się w obowiązek, gdy przewidywana liczba uczestników jest większa niż 500 lub jeżeli istnieje niebezpieczeństwo naruszenia porządku publicznego w trybie art. 11 ustawy. Wtedy, na podstawie art. 12 ustawy, przedstawiciele gminy mogą uprzedzić przewodniczącego zgromadzenia o jego rozwiązaniu oraz rozwiązać je, gdy stwierdzą, że jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub gdy narusza przepisy ustawy albo ustaw karnych. Są to zatem przesłanki, które, ukazawszy się przed zgromadzeniem, stanowiłyby podstawę zakazu jego organizowania, a dodatkowo towarzyszy im warunek dodatkowy, że przewodniczący, wezwany do samodzielnego rozwiązania zgromadzenia, wzbrania się od tego. Ta decyzja nie jest zatem dowolna, ani

nie wydaje się nadmierną sankcją, zwłaszcza że może nastąpić tylko po trzykrotnym ostrzeżeniu uczestników zgromadzenia o możliwości jego rozwiązania i ogłoszeniu jej, w formie ustnej, co do zasady przewodniczącemu. Następnie doręcza się ją na piśmie organizatorowi w terminie 72 godzin od jej podjęcia, który ma następnie prawo odwołania się od niej do wojewody, w terminie 3 dni od dnia rozwiązania zgromadzenia.

Szczególnym przypadkiem możliwego zakłócenia pokojowego charakteru jest kontrdemonstracja, która ze swej istoty stanowi groźbę dla pokojowego charakteru obydwu zgromadzeń. Sam jednak fakt jej wystąpienia nie może być samodzielną przesłanką zakazu zgromadzenia<sup>56</sup>. Taką może być np. znana ustawie, możliwość zagrożenia zdrowia, życia lub mienia w znacznych rozmiarach lub istnienie realnego zamiaru użycia przemocy. Tego typu ograniczenia nie mogą przy tym być nadużywane, zwłaszcza że istotą wolności zgromadzeń jest właśnie umożliwianie prezentowania radykalnych i nieakceptowanych poglądów<sup>57</sup>, a nie jej ograniczanie w obliczu hipotetycznego zagrożenia użycia przemocy<sup>58</sup>. Ostatnia nowelizacja<sup>59</sup> ustawy wprowadziła kwalifikowany reżim prawny dla zgromadzeń pokrywających się co do czasu i miejsca. Na podstawie art. 7a ustawy nakładany jest w takiej sytuacji na organizatora później zgłoszonego zgromadzenia obowiązek zmiany czasu, miejsca lub trasy jego przejścia. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że tego typu procedura może być stosowana jedynie wyjątkowo, w razie „realnego zagrożenia bezpieczeństwa lub porządku publicznego”, „niemożliwą do usunięcia kolizją w sferze realizacji tej samej wolności”<sup>60</sup>. Miał nadto zastrzeżenia co do pojęcia „zgłoszonego później zgromadzenia”, jako pozostawiającego wątpliwości interpretacyjne i zbyt duży zakres dowolności organu – wobec otwartej kwestii, czy nieprawidłowe zawiadomienie jest już kwalifikowane jako zgłoszenie w rozumieniu niniejszego przepisu. Nie podzielił przy tym wątpliwości co do tego, że ma tu miejsce dyskryminacja organizatorów zgłoszonego później zgromadzenia. Projekt nowej ustawy dookreślił, że przepis uwzględnia czas złożenia kompletnego zgłoszenia (art. 12 ust. 1 projektu).

Wobec represyjnego charakteru regulacji nie ma możliwości proponowania zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia przez organ, czy to w formie nakazu, czy nawet niewiążącej propozycji<sup>61</sup>. Dopuszczalne lub wręcz uzasadnione wydaje się jednak podanie organizatorowi informacji o przebiegu potencjalnie konfliktowego zgromadzenia<sup>62</sup>. Projekt nowej ustawy zakłada nawet fakultatywne przeprowadzenie rozprawy administracyjnej z udziałem organizatorów obydwu zgromadzeń celem uzgodnienia czasu i miejsca obydwu z nich, z możliwą propozycją organu gminy co do zmian (art. 13 projektu). Ostateczna zmiana musi jednak pochodzić od organizatora, który jest zobowiązany do jej

przedstawienia w terminie do 2 dni przed datą zgromadzenia. Jeżeli zaś przedstawiony wariant dalej będzie uzasadniał wspomniane zagrożenie, to możliwe będzie ponowne nakazanie zmiany, o ile zachowany będzie ustawowy termin. Rygor zakazu zgromadzenia zgłoszonego później, którego czasu lub miejsca nie zmieniono, z art. 8 ust. 2 został uznany za niekonstytucyjny<sup>63</sup> w związku z nieprecyzyjnością regulacji w zakresie „zgłoszenia później”. W projekcie nowej ustawy nie przewidziano szczególnego trybu zakazu kontrademonstracji, pozostawiając go ogólnym przesłankom braku sprzeczności z ustawami i niepowodowania zagrożeń.

Z istoty wolności zgromadzeń, zwłaszcza rozważanej w kontekście zagrożenia pokojowego charakteru np. przez kontrademonstrację, wynika szczególnie istotne, pozytywne roszczenie do państwa o zapewnienie ochrony. Swoboda zgromadzeń podlegałaby nieuzasadnionemu ograniczeniu, gdyby istniało zagrożenie fizycznej agresji osób, które nie zgadzają się, a nawet czują się obrażane przez demonstrujących, zwłaszcza na rzecz najbardziej kontrowersyjnych kwestii. W ramach wolności zgromadzeń istnieje bowiem swoboda prowadzenia kontrademonstracji, która obejmuje nie tylko wolność ich podejmowania, ale także pozytywne roszczenie do państwa obejmujące prawo żądania zapewnienia im ochrony<sup>64</sup>. Ma ona jednak na celu wyłącznie utrzymanie pokojowego oraz niezakłóconego z zewnątrz charakteru zgromadzenia i nie może przy tym ograniczać swobody wypowiedzi.

Mimo wolnościowego ujęcia swobody zgromadzeń, szczególnym regulacjom podlega określenie miejsca jego przebiegu, jak np. zajęcie pasa drogowego przez zgromadzenie. Wolność poruszania się stanowi jedno z podstawowych praw osobistych jednostki i dla jej realizacji niezbędne jest stworzenie oraz utrzymywanie w odpowiednim stanie systemu dróg publicznych, po których każdy może poruszać się w sposób wolny od utrudnień. Obowiązkiem ustawodawcy jest stworzenie unormowań, które usuną konflikt między wolnością poruszania się a wolnością zgromadzeń, przy czym sam fakt, że planowane zgromadzenie na drodze publicznej powoduje utrudnienie w ruchu drogowym, nie może zostać uznane za wystarczającą przesłankę dla wydania przez organy władzy publicznej decyzji uniemożliwiającej jego odbycie<sup>65</sup>. W odróżnieniu od imprez, jak np. zawody sportowe lub wyścigi, wymienionych w art. 65 ustawy Prawo o ruchu drogowym<sup>66</sup>, dla organizacji zgromadzenia powodującego utrudnienia w ruchu lub wymagającego korzystania z drogi w sposób szczególny nie wymaga się również zezwolenia organu zarządzającego ruchem na drodze. Tłumaczy się to niekonstytucyjnością wprowadzenia innego systemu korzystania z omawianej swobody niż, przyjęty w ustawie i uznany w orzecznictwie, system zgłoszenia oraz najlepiej chroniący

uprawnienia jednostki represyjny system ich ograniczania, jak również szczególną, konstytucyjną ochroną wolności zgromadzeń w porównaniu z prawem organizowania imprez innego typu<sup>67</sup>.

Szczególny reżim prawny dotyczy organizacji zgromadzeń w miejscach istotnych ze względów historycznych lub politycznych. Zgodnie z ustawą o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady<sup>68</sup> na obszarach określonych szczegółowo w jej art. 2, organizacja zgromadzeń uzależniona jest od uzyskania zgody wojewody. Poza przyjęciem reżimu zgłoszenia, a nie zawiadomienia, większość regulacji jest identyczna. Wymagane jest złożenie wniosku do 30 dni przed planowanym zgromadzeniem. Wojewoda odmówi wydania zgody co do zasady w identycznych sytuacjach, w jakich organ gminy zakazałby organizacji, uzupełnionych o dodatkową przesłankę naruszenia powagi lub charakteru Pomnika Zagłady, która stanowi także dodatkową okoliczność rozwiązania zgromadzenia.

Organizacja zgromadzenia w pobliżu placówek dyplomatycznych, konsularnych lub im podobnych; jak również obiektów podlegających ochronie Biura Ochrony Rządu, na podstawie art. 6 ust. 2 i 2a ustawy, nakłada dodatkowy obowiązek już jedynie na organ gminy. Ma on poinformować o planowanym wydarzeniu odpowiednio właściwego komendanta policji oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych; zaś w drugim przypadku Szefa Biura Ochrony Rządu.

## 6. Podsumowanie

Z przedstawionej analizy wynika, że obecna regulacja wolności zgromadzeń w polskim systemie konstytucyjno- oraz administracyjnoprawnym zakłada skuteczną realizację korzystania z tej fundamentalnej w demokratycznym państwie prawnym swobody. Wiele szczegółowych unormowań w znaczący sposób daje obywatelom, chcącym korzystać z omawianego uprawnienia, bardzo szerokie możliwości. Należy jednak zwrócić uwagę, że organom gminy przysługują znaczące kompetencje w zakresie faktycznego regulowania dostępu do wolności zgromadzeń. W tym zakresie przysługuje im zwłaszcza dyskrecjonalność w interpretacji pojęć nieostrych, na podstawie których mają one możliwość wprowadzania istotnej reglamentacji swobody, mogąc naruszać jej efektywne wykonywanie. Jakkolwiek takie działania są normowane prawnie i podlegają kontroli (sądowej oraz w administracyjnym toku instancji), to długość postępowania może skutecznie wstrzymywać obywatelskie inicjatywy, które są niezbędne dla kształtowania się prawidłowej demokracji oraz samorządności. Negatywnym zjawiskiem jest także okoliczność, że regulacje ustaw ograniczających omawianą swobodę podlegają częstym nowelizacjom, które nie zawsze sprzyjają efektywnej realizacji wolności zgromadzeń.

Spowodowane są bowiem nierzadko reakcją na pojedyncze zdarzenia, które na skutek nieproporcjonalnego medialnemu rozgłosowi mogą w konsekwencji ujemnie wpływać na możliwości realnego korzystania z uprawnienia przez innych. Tymczasem celem zarówno regulacji konstytucyjnej, ustawowej, jak również działań samorządu gminnego ma przecież być zapewnienie maksymalnej swobody obywatelowi.

<sup>1</sup> Art. 57 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.: „Każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa.”

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach, Dz.U. z 2013 r., poz. 397, dalej zwana „ustawą”.

<sup>3</sup> Projekt ustawy Prawo o zgromadzeniach, przedstawiony Marszałkowi Sejmu VII kadencji w dniu 17 czerwca 2015 r., druk 3518, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/82FB4EA58706E278C1257E69004215F4/%24File/3518.pdf> [dostęp: 15.07.2015], dalej zwany „projektem nowej ustawy”.

<sup>4</sup> Taki sposób analizy zaproponował L. Wiśniewski, *Wolność zgromadzeń w świetle Prawa o zgromadzeniach*, „Państwo i Prawo” 1991, zesz. 4, s. 40.

<sup>5</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r., sygn. K 44/12, Dz.U. z 2014 r. poz. 1327.

<sup>6</sup> W. Sokolewicz, *Artykuł 57*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005, s. 10.

<sup>7</sup> K. Wojtyczek, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2011, s. 93.

<sup>8</sup> Por. W. Sokolewicz, *Artykuł 57...*, s. 10.

<sup>9</sup> Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r., [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/pql.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/pql.pdf) [dostęp: 15.07.2015].

<sup>10</sup> Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wartości z dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284, dalej zwana „EKPCz”.

<sup>11</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

<sup>12</sup> W odróżnieniu od systemu zezwolenia, organowi nie przysługuje pozytywne uprawnienie, a jedynie prawo zakazania organizacji w przewidzianych przez prawo sytuacjach.

<sup>13</sup> L. Wiśniewski, *Wolność zgromadzeń...*, s. 42.

<sup>14</sup> W. Sokolewicz, *Artykuł 57...*, s. 13.

<sup>15</sup> B. Naleziński, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, op. cit., s. 127.

<sup>16</sup> Cytowany uprzednio wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r.

<sup>17</sup> A. Wróbel, *Wolność zgromadzania się* [w:] M. Chmaj, W. Orłowski, W. Skrzydło, Z. Witkowski, A. Wróbel, *Wolności i prawa polityczne*, Kraków 2002, s. 27.

<sup>18</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2008 r., sygn. P 15/08, Dz.U. z 2008 r. Nr 131, poz. 838.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Który musi być klasyfikowany rozsądnie, np. raczej nie, gdy uczestnik ma przy sobie pilnik do paznokci.

<sup>21</sup> W. Sokolewicz, *Artykuł 57...*, s. 19.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 20-21.

<sup>23</sup> A. Wróbel, *Wolność zgromadzania się...*, s. 38.

<sup>24</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 listopada 2004 r., sygn. Kp 1/04, Monitor Polski z 2004 r. Nr 48, poz. 826.

<sup>25</sup> Projekt zmiany ustawy Prawo o zgromadzeniach, przedstawiony Marszałkowi Sejmu VII kadencji w dniu 18 listopada 2013 r., druk 2023, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/64EDC61F73873526C1257C5A003B9DBC/%24File/2023.pdf> [dostęp: 15.07.2015].

<sup>26</sup> Zob. uzasadnienie cytowanego w poprzednim przypisie projektu zmiany ustawy Prawo o zgromadzeniach.

<sup>27</sup> W. Sokolewicz, *Artykuł 57...*, s. 27.

<sup>28</sup> Tamże, s. 26.

<sup>29</sup> L. Wiśniewski, *Wolność zgromadzeń ...*, s. 42; odmiennie W. Sokolewicz, *Artykuł 57...*, s. 27.

<sup>30</sup> Konwencja o prawach dziecka z dnia 20 listopada 1989 r., Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526.

<sup>31</sup> Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2006 r., Dz.U. z 2012 r., poz. 882.

<sup>32</sup> Cytowany uprzednio wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r.

<sup>33</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, Dz.U. z 2000 r. Nr 53, poz. 649.

<sup>34</sup> Wraz z wymogiem jasności i precyzyjności regulacji.

<sup>35</sup> W tym skuteczność dla realizacji celu, minimalizacja uciążliwości dla jednostki oraz proporcjonalność sensu stricto wartości celu oraz uciążliwości.

<sup>36</sup> W szczególności z zasadą równości i poszanowania praw mniejszości.

<sup>37</sup> Rozumianej intuicyjnie jako utrzymanie istnienia oraz efektywności danego prawa mimo wprowadzonych ograniczeń.

<sup>38</sup> Np. możliwość zakazania zgromadzenia na terenie stanowiącym własność prywatną, która jest jednak wątpliwa przy własności publicznej, zwłaszcza stanowiącej tzw. dobra publiczne, jak np. drogi; A. Wróbel, *Wolność zgromadzania się...*, s. 34.

<sup>39</sup> Np. do spokojnego zamieszkiwania, które zdaniem Sądu Najwyższego nie może stać się przesłanką ograniczenia wolności zgromadzeń; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r., sygn. III RN 38/2000.

<sup>40</sup> A. Wróbel, *Wolność zgromadzania się...*, s. 30-31.

<sup>41</sup> P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998, s. 76.

<sup>42</sup> Cytowany uprzednio wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Wynika to z rozumowania *a maiori ad minus* wobec objęcia ochroną każdego zgromadzenia.

<sup>45</sup> Cytowany uprzednio wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r.

- <sup>46</sup> Brak zawiadomienia nie może stanowić swoistego domniemania niepokojowego charakteru; Taka argumentacja w cytowanym uprzednio wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2008 r.
- <sup>47</sup> Por. S. Fundowicz, *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach oraz ustawy Kodeks wykroczeń*, <http://radalegislacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-25-stycznia-2010-r-o-projekcie-ustawy-o-zmianie-ustawy-prawo-o-zgromadzeniach> [dostęp: 15.07.2015].
- <sup>48</sup> W tym wywodzącego się z niego prawa rozwiązania; P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń...*, s. 82.
- <sup>49</sup> Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, Dz.U. z 2013 r. poz. 482, z późn. zm.
- <sup>50</sup> Cytowany uprzednio wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2008 r.
- <sup>51</sup> Uzasadnienie do projekt ustawy Prawo o zgromadzeniach, przedstawionego Marszałkowi Sejmu VII kadencji w dniu 17 czerwca 2015 r., <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/82FB4EA58706E278C1257E69004215F4/%24File/3518.pdf> [dostęp:15.072015 r.], s. 21.
- <sup>52</sup> K. Mamak, *Komentarz do art. 6 ustawy - Prawo o zgromadzeniach*, LEX/el. 2014.
- <sup>53</sup> L. Wiśniewski, *Wolność zgromadzeń...*, s. 45.
- <sup>54</sup> Lub także te, których najprawdopodobniej się dopuści, co zdaje się być jednak wnioskiem wątpliwym w związku z redakcją art. 8 ust. 1, zakładającą „sprzeciwianie się”, nie zaś, jak w art. 8 ust. 2 samą „możliwość”. Zob. P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń...*, s. 81-82.
- <sup>55</sup> P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń...*, s. 83.
- <sup>56</sup> W. Sokolewicz, *Artykuł 57...*, s. 21-22.
- <sup>57</sup> W tym skrajnie prowokacyjnych, o ile jest to dokonywane w sposób pokojowy.
- <sup>58</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 24 października 2012 r. ws. *Faber przeciwko Węgrom*, sygn. 40721/08, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-112446> [dostęp: 15.072015].
- <sup>59</sup> Ustawa z dnia 14 września 2012 r. o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach, Dz.U. poz. 1115.
- <sup>60</sup> Cytowany uprzednio wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r.
- <sup>61</sup> Które stanowiłyby nieuzasadnioną ingerencję w istotę wolności.
- <sup>62</sup> M. Szydło, *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach*, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=35> [dostęp: 15.07.2015].
- <sup>63</sup> Cytowany uprzednio wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r.
- <sup>64</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 czerwca 1988 r., ws. *Ärzte für das Leben przeciwko Austrii*, sygn. 10126/82, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57558> [dostęp: 15.07.2015].
- <sup>65</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, Dz.U. z 2000 r. Nr 53, poz. 649.
- <sup>66</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. Nr 2012, poz. 1137, z późn. zm.
- <sup>67</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r., sygn. K 21/05, Dz. U. z 2006 r. Nr 17, poz. 141.
- <sup>68</sup> Ustawa z dnia z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, Dz.U. Nr 41 poz. 412, z późn. zm.



**Źródła:**

Projekt zmiany ustawy Prawo o zgromadzeniach, przedstawiony Marszałkowi Sejmu w dniu 18 listopada 2013 r., druk 2023.

Projekt ustawy Prawo o zgromadzeniach, przedstawiony Marszałkowi Sejmu w dniu 17 czerwca 2015 r., druk 3518.

**Literatura:**

Czarny P., Naleziński B., *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998.

Fundowicz S., *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach oraz ustawy Kodeks wykroczeń*, <http://radalegisacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-25-stycznia-2010-r-o-projekcie-ustawy-o-zmianie-ustawy-prawo-o-zgromadzeniach>.

Mamak K., *Komentarz do art. 6 ustawy - Prawo o zgromadzeniach*, LEX 2014.

*Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2011.

Sokolewicz W., *Artykuł 57 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005.

Szydło M., *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach*, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=35>.

Wiśniewski L., *Wolność zgromadzeń w świetle Prawa o zgromadzeniach*, „Państwo i Prawo” 1991, zesz. 4.

Wróbel A., *Wolność zgromadzania się*, [w:] M. Chmaj, W. Orłowski, W. Skrzydło, Z. Witkowski, A. Wróbel, *Wolności i prawa polityczne*, Kraków 2002.

**Akty prawne:**

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r., [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/pql.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/pql.pdf)

Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wartości z dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

Konwencja o prawach dziecka z dnia 20 listopada 1989 r., Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526.

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2006 r., Dz.U. z 2012 r., poz. 882.

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, Dz.U. z 2013 r. poz. 482, z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach, Dz.U. z 2013 r., poz. 397.

Ustawa z dnia 14 września 2012 r. o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach, Dz.U. poz. 1115.

## Wojciech Bańczyk

---

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. Nr 2012, poz. 1137, z późn. zm.

Ustawa z dnia z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, Dz.U. Nr 41, poz. 412, z późn. zm.

### **Orzecznictwo:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r., sygn. K 44/12, Dz.U. z 2014 r. poz. 1327.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2008 r., sygn. P 15/08, Dz.U. z 2008 r. Nr 131, poz. 838.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r., sygn. K 21/05, Dz. U. z 2006 r. Nr 17, poz. 141.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 listopada 2004 r., sygn. Kp 1/04, Monitor Polski z 2004 r. Nr 48, poz. 826.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, Dz.U. z 2000 r. Nr 53, poz. 649.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r., sygn. III RN 38/2000.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 czerwca 1988 r., ws. *Ärzte für das Leben* przeciwko Austrii, sygn. 10126/82, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57558>.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 24 października 2012 r. ws. *Faber* przeciwko Węgrom, sygn. 40721/08, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-112446>.

**Wojciech Bańczyk:** student V roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Zaprezentował kilkanaście wystąpień podczas międzynarodowych oraz ogólnopolskich konferencji naukowych i przygotował kilka publikacji naukowych. Swą tematyką obejmowały one prawa człowieka, problematykę źródeł prawa, jak również prawo cywilne (prawo umów, prawo spadkowe). E-mail: wojciech.banczyk@student.uj.edu.pl.

---