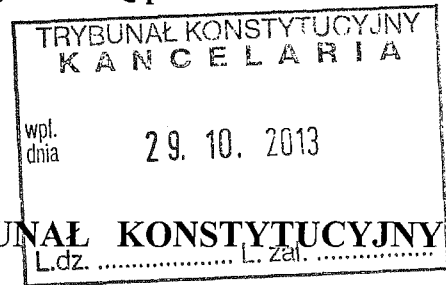




RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 28 października 2013 r.

PG VIII TK 115/12
(K 44/12)



TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY

W związku z wnioskami:

1/ Grupy Posłów na Sejm RP o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 1990 roku - Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2013 r., poz. 397) - z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,
- 2) art. 13a ustawy wymienionej w punkcie pierwszym - z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

2/ Grupy posłów na Sejm RP o stwierdzenie niezgodności:

art. 6 ust. 2b, art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 3, art. 7a, art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 3 i 4, art. 12 ust. 2 oraz art. 13a ustawy z dnia 5 lipca 1990 roku - Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2013 r., poz. 397) - z art. 2, art. 32 i art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z przepisami art. 11 i 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.), a także przepisem art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167);

3/ Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 5 lipca 1990 roku - Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2013 r., poz. 397) w części zawierającej zwrot „co najmniej 15 osób” - z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
- 2) art. 3 ust. 1 ustawy wymienionej w pkt 1, „w zakresie w jakim wyłącza prawo organizowania zgromadzenia przez osoby nieposiadające pełnej zdolności do czynności prawnych” - z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3

Konstytucji RP, art. 29 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2006 roku (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169) oraz art. 15 Konwencji o prawach dziecka z dnia 20 listopada 1989 roku (Dz. U. z 1991 r., Nr 120, poz. 526);

3) art. 6 ust. 2b, art. 7a oraz art. 8 ust. 2 ustawy wymienionej w pkt 1 - z art. 2, art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 78 Konstytucji RP, a także z art. 11 oraz z art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 roku (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.);

4) art. 9 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy wymienionej w pkt 1 - z art. 78 w związku z art. 57 Konstytucji RP oraz z art. 13 w związku z art. 11 Konwencji wymienionej w punkcie 3;

5) art. 10 ust. 3 ustawy wskazanej w pkt 1 - z art. 2 oraz art. 57 Konstytucji RP

– na podstawie art. 33 w zw. z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

1) art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 5 lipca 1990 roku - Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2013 r., poz. 397) – w części zawierającej zwrot „co najmniej 15 osób” – jest zgodny z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) art. 3 ust. 1 ustawy wymienionej w punkcie 1 – w zakresie, w jakim wyłącza prawo organizowania zgromadzenia przez osoby nieposiadające pełnej zdolności do czynności prawnych – jest zgodny z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a także z art. 29 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2006 roku (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169) oraz art. 15 Konwencji o prawach dziecka z dnia 20 listopada 1989 roku (Dz. U. z 1991 r., Nr 120, poz. 526);

- 3) art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 3, art. 10 ust. 3 i 4, art. 12 ust. 2 oraz art. 13a ustawy wymienionej w punkcie 1 są zgodne z art. 2 i art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z przepisami art. 11 i 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 roku (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.), a także z przepisem art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167);
- 4) art. 6 ust. 2b, art. 7a i art. 8 ust. 2 ustawy wymienionej w punkcie 1 – w zakresie, w jakim ich stosowanie prowadzi do wyłączenia możliwości zorganizowania zgromadzenia publicznego zgłoszonego później - w sytuacji, gdy organowi gminy zgłoszone zostały, przez dwóch lub większą liczbę organizatorów, zgromadzenia mające odbyć się w tym samym czasie, w miejscach lub na trasach przejścia, które są tożsame lub w części się pokrywają - tylko z powodu późniejszego zgłoszenia i niewskazania przez organizatora innego czasu lub miejsca zgromadzenia – są niezgodne art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie są zaś niezgodne z art. 78 Konstytucji RP;
- 5) art. 7a i art. 8 ust. 2 ustawy wymienionej w punkcie 1 – w zakresie, w jakim zawierają określenie „zgłoszone później” – są niezgodne z zasadą poprawnej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP;
- 6) art. 9 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy wymienionej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 57 Konstytucji RP oraz z art. 13 w związku z art. 11 Konwencji wymienionej w punkcie 3;
- 7) w pozostałym zakresie postępowanie podlega – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym – umorzeniu ze względu na niedopuszczalność orzekania.

UZASADNIENIE

Grupa posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Wnioskodawca I) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP dwóch przepisów ustawy z dnia 5 lipca 1990 roku - Prawo o zgromadzeniach [(tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 397), dalej: ustawa lub P. o z.].

Zarzuty sformułowane w tym wniosku (dalej: wniosek I) skierowane zostały przeciwko art. 7 ust. 1 ustawy, w brzmieniu nadanym temu przepisowi ustawą z dnia 14 września 2012 r. o zmianie ustawy - Prawo o zgromadzeniach [(Dz. U. z 2012 r., poz. 1115)¹, dalej: nowelizacja z 2012 r.], która weszła w życie w dniu 9 listopada 2012 r., jak również - dodanemu tą nowelizacją - wraz z całym rozdziałem 2a „Przepisy karne” - art. 13a ustawy².

Jako wzorce kontroli konstytucyjnej obu objętych wnioskiem regulacji Wnioskodawca I wskazał art. 2 Konstytucji RP oraz art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej³.

W ocenie Wnioskodawcy I, zakwestionowane przepisy, wprowadzone nowelizacją z 2012 r., ustanawiają poważne i niedopuszczalne ograniczenie

¹ Art. 7. 1. Organizator zgromadzenia publicznego zawiadamia organ gminy w taki sposób, aby wiadomość o zgromadzeniu dotarła nie później niż na 3 dni robocze, a najwcześniej 30 dni przed datą zgromadzenia.

2. Zawiadomienie powinno zawierać następujące dane:

1) imię, nazwisko, datę urodzenia i adres organizatora oraz nazwę i adres osoby prawnej lub innej organizacji, jeżeli w jej imieniu organizuje on zgromadzenie;

1a) imię, nazwisko, datę urodzenia, zdjęcie i adres przewodniczącego zgromadzenia;

2) cel i program oraz język, w którym będą porozumiewać się uczestnicy zgromadzenia;

3) miejsce i datę, godzinę rozpoczęcia, czas trwania, przewidywaną liczbę uczestników, a w przypadku gdy planowane jest przejście uczestników zgromadzenia także trasę przejścia ze wskazaniem miejsca jego rozpoczęcia i zakończenia;

4) określenie planowanych przez organizatora środków służących zapewnieniu pokojowego przebiegu zgromadzenia oraz środków, o których dostarczenie zwraca się do organu gminy.

² Art. 13a. Kto przewodnicząc zgromadzeniu umyślnie nie podejmuje środków przewidzianych w art. 10 ust. 4 lub 5, podlega karze grzywny.

³ Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 57. Każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa.

Art. 31. 1. Wolność człowieka podlega ochronie prawnej.

2. Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje.

3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

wolności zgromadzeń, zagwarantowanej w art. 57 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, realizacja której to wolności jest niezbędna w demokratycznym państwie prawa.

Wnioskodawca ten - powołując się m.in. na wypracowany w dorobku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego test zgodności ustawowo określonych ograniczeń praw i wolności obywatelskich z konstytucyjną zasadą proporcjonalności i dopuszczalności takich ograniczeń, wywodzoną z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej - poddaje obie zaskarżone regulacje analizie pod kątem spełnienia przez nie wyznaczonych tą zasadą standardów konstytucyjnych.

Wnioskodawca I dostrzega pewien pozytywny aspekt wydłużenia terminu przewidzianego dla zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia publicznego, a mianowicie, iż rozwiązanie to umożliwia organowi administracji podjęcie odpowiednich przygotowań celem zapewnienia bezpieczeństwa uczestników zgromadzenia, a także osób trzecich nieuczestniczących w zgromadzeniu. Uważa jednak, że pierwsza z kwestionowanych regulacji – pomimo spełnienia niektórych konstytucyjnych kryteriów dopuszczalności ograniczeń wolności obywatelskich, takich jak przyjęcie zaskarżonych przepisów w drodze aktu normatywnego rangi ustawowej, wskazanie jako ich celu realizacji takich wartości jak zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, porządku publicznego i ochrony zdrowia osób uczestniczących bezpośrednio lub pośrednio w zgromadzeniu publicznym – „nie jest niezbędna, by zapewnić bezpieczeństwo w trakcie zgromadzenia publicznego” (wniosek I, s. 7).

Zdaniem tego Wnioskodawcy, organ administracji publicznej „nie powinien potrzebować aż trzech dni roboczych, aby przygotować się do zabezpieczenia planowanego zgromadzenia publicznego” (wniosek I, s. 7), zaś wymóg notyfikowania zamiaru przeprowadzenia zgromadzenia publicznego na 3 dni robocze przed jego datą (co w pewnych sytuacjach może oznaczać, iż konieczne jest złożenie zawiadomienia nawet 5 dni przed planowanym

zgrupowaniem) nakłada na obywateli ciężary, które nie pozostają w proporcji do efektów, jakie ma w założeniu zapewnić omawiana regulacja. Wnioskodawca I uważa, iż „służby porządkowe są przecież w stanie dokonać odpowiednich czynności związanych z przygotowaniem zgrupowania publicznego w czasie znacznie krótszym niż wskazane w ustawie 3 dni robocze” (wniosek I, s. 8), co wskazuje, iż tym samym nie zostały spełnione istotne przesłanki - proporcjonalności i niezbędności, czy inaczej - konieczności w demokratycznym państwie tak znaczącego ograniczenia wolności organizowania zgrupowań i uczestnictwa w zgrupowaniu.

Według Wnioskodawcy I, treść normatywna art. 7 ust. 1 ustawy utrudnia zatem znacząco możliwość publicznego wyrażania poglądów w ramach organizowanego zgrupowania publicznego, co wydaje się niedopuszczalne w państwie demokratycznym.

W odniesieniu do drugiego z kwestionowanych unormowań – art. 13a ustawy⁴, wprowadzającego sankcje karne, których adresatem jest osoba przewodnicząca zgrupowaniu, Wnioskodawca I jest zdania, iż „oceniana regulacja nie jest niezbędna, aby zapewnić bezpieczeństwo uczestników zgrupowania oraz osób trzecich nieuczestniczących w zgrupowaniu”, albowiem „[z]apewnienie bezpieczeństwa osób uczestniczących w pokojowo zorganizowanym zgrupowaniu jest możliwe, także wtedy, gdy osoba przewodnicząca zgrupowaniu nie będzie podlegać karze w określonych w ustawie przypadkach” (wniosek I, s. 14 - 15).

Wnioskodawca ten podnosi, że, „na skutek niedostatecznie precyzyjnego określenia hipotez norm prawnokarnych, zakodowanych w art. 13a Prawa o zgrupowaniach, organizatorzy zgrupowania nie wiedzą tak naprawdę w jakich dokładnie sytuacjach mają podjąć określone w dyspozycjach norm działania” (wniosek I, s. 16). Przy założeniu bowiem, że nad bezpieczeństwem

⁴ zob. przyp. 2

uczestników zgromadzenia czuwać będą służby porządkowe (policja lub straż miejska), dostatecznie realizujący cele ustawowe byłby – zdaniem Wnioskodawcy I – taki przepis ustawy, który nakładałby na przewodniczącego zgromadzenia pewne obowiązki porządkowe, bez ich zabezpieczenia sankcją karną.

Wnioskodawca ów dalej stwierdza: „Wydaje się, że jest w pełni wystarczające by nad pokojowym przebiegiem zgromadzenia czuwały służby porządkowe. Regulacja nakładająca karę na przewodniczącego zgromadzenia w przypadku, gdy nie podejmie on środków przewidzianych w art. 10 ust 4 lub 5 ustawy nie jest w naszej opinii konieczna dla zapewnienia właściwej ochrony bezpieczeństwa publicznego, porządku publicznego i ochrony zdrowia uczestników zgromadzenia. Tym samym niespełniona została jedna z koniecznych przesłanek stosowania zasady proporcjonalności przy ograniczaniu konstytucyjnych wolności i praw, co jest już wystarczające by stwierdzić, iż art. 13a ustawy jest niezgodny z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Służby porządkowe mają przecież wystarczające narzędzia, aby interweniować ilekroć dochodzi do zakłócenia porządku, nawet w przypadku gdy osoba przewodnicząca zgromadzeniu nie zażąda opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy albo uniemożliwia lub usiłuje udaremnić zgromadzenie. Służby porządkowe mają także odpowiednie narzędzia, by interweniować w przypadku gdy osoba przewodnicząca zgromadzeniu sama nie zwróci się o pomoc do policji lub straży miejskiej, jak również w przypadku gdy w sytuacjach przewidzianych ustawą przewodniczący zgromadzenia nie podejmie decyzji o rozwiązaniu zgromadzenia.” (wniosek I, s. 15).

Wnioskodawca I uważa więc, iż art. 13a ustawy wprowadza nadmierny ciężar dla organizatorów zgromadzenia publicznego, którzy przy braku możliwości zweryfikowania zachowania wszystkich osób w nim uczestniczących - a w konsekwencji w obawie zaistnienia możliwości zapłaty wysokiej grzywny, wymierzanej w niejasno zdefiniowanych sytuacjach,

których nie można jednoznacznie określić jako „zakłócenie przebiegu zgromadzenia publicznego” – mogą być zmuszeni do podjęcia decyzji o rezygnacji z zamiaru przeprowadzenia takiego zgromadzenia.

„Chociaż ustawa wskazuje na konieczność umyślnego popełnienia wykroczenia, o którym mowa w jej artykule 13a, to jednak analiza stanowionego prawa musi zawsze mieć na uwadze to, jak treść danego przepisu może wpłynąć na zachowania społeczne” – stwierdza Wnioskodawca I, wyciągając z tego wniosek, „iż jest bardzo prawdopodobne, że dla wielu potencjalnych organizatorów zgromadzenia wymóg stosowania środków wskazanych w art. 10 ust. 4 lub 5 ustawy będzie rozumiany jako wymóg ich stosowania w każdym przypadku, a więc nawet wówczas gdy nie będą mieli wiedzy o tym, czy w trakcie zgromadzenia dochodzi do naruszeń prawa” (wniosek I, s. 16-17).

Skoro zatem, według Wnioskodawcy I, „[w]olność zgromadzeń ma sens (...) tylko wtedy, gdy osoby chcące zorganizować pokojową manifestację nie muszą obawiać się, iż w przypadku zorganizowania zgromadzenia publicznego mogą ponieść poważne konsekwencje w sytuacjach niedostatecznie przejrzyste określonych przez przepisy prawa”, to sankcja karna przewidziana wobec przewodniczącego zgromadzenia narusza istotę wolności wyrażonej w art. 57 Konstytucji i „nie jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego z którym jest związana” i przewiduje „ograniczenia które są niemożliwe do pogodzenia z zasadami przyjętymi w państwie demokratycznym”, przez co pozostaje „w sprzeczności z rudymenarnymi zasadami, które powinny obowiązywać w demokratycznym państwie prawa”, zaś efekty wprowadzenia tego unormowania ustawą nowelizującą „są nieproporcjonalne w stosunku do nakładanych przez nią ciężarów” (wniosek I, s. 18).

W dniu 29 listopada 2012 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął kolejny wniosek (dalej: wniosek II) innej Grupy posłów (dalej: Wnioskodawca II), również dotyczący przepisów ustawy – Prawo o zgromadzeniach, lecz

obejmujący ich szerszy zakres, a więc zarówno przepisy art. 7 ust. 1 i art. 13a, zaskarżone przez Wnioskodawcę I, jak i inne regulacje tej ustawy, tj.: art. 6 ust. 2b, art. 7 ust. 2 pkt 3 i art. 7a - dotyczące zasad notyfikowania i organizowania zgromadzenia publicznego, obowiązków organu gminy i organizatora zgromadzenia publicznego, związanych z jego notyfikacją, oraz kwestii związanych ze zmianą czasu i miejsca zgromadzenia w przypadku kolizji obu tych okoliczności z miejscem i czasem innego zgłaszanego organowi gminy zgromadzenia publicznego⁵; art. 8 ust. 2 i art. 9 ust. 1 - dotyczące: przesłanek zakazu zgromadzenia publicznego pozostającego w kolizji z innym zgromadzeniem, terminu doręczenia organizatorowi zgromadzenia decyzji organu gminy o zakazie, jak również procedury administracyjnego postępowania odwoławczego od tego zakazu⁶; art. 10

⁵ **Art. 6.** 1. Zgromadzenia organizowane na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób, zwane dalej „zgromadzeniami publicznymi”, wymagają uprzedniego zawiadomienia organu gminy właściwego ze względu na miejsce zgromadzenia.

2. Jeżeli zgromadzenia organizowane są w pobliżu siedzib przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych, misji specjalnych i organizacji międzynarodowych korzystających z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych, organ gminy zawiadamia właściwego komendanta policji oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

2a. Jeżeli zgromadzenie organizowane jest w pobliżu obiektów podlegających ochronie Biura Ochrony Rządu, organ gminy informuje Szefa Biura Ochrony Rządu o miejscu, dacie i przewidywanej liczbie uczestników zgromadzenia.

2b. Zgromadzenia organizowane przez 2 lub większą liczbę organizatorów w tym samym czasie, w miejscach lub na trasach przejścia, które są tożsame lub w części się pokrywają, mogą się odbyć, jeżeli jest możliwe ich oddzielenie lub odbycie w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. Jeżeli oddzielenie lub odbycie zgromadzeń nie jest możliwe, stosuje się art. 7a.

3. Rada gminy może określić miejsca, w których organizowanie zgromadzeń publicznych nie wymaga zawiadomienia.

Art. 7 – zob. przyp. 1

Art. 7a. 1. Jeżeli w tym samym czasie i miejscu lub na trasie przejścia, które są tożsame lub w części się pokrywają, zgłoszonych zostało 2 lub więcej zgromadzeń i nie jest możliwe ich oddzielenie lub odbycie w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, organ gminy niezwłocznie wzywa organizatora zgromadzenia zgłoszonego później do dokonania zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników.

2. Do wezwania organ gminy załącza informacje na temat czasu i miejsca przejścia wcześniej zgłoszonego zgromadzenia lub zgromadzeń.

3. Organizator, o którym mowa w ust. 1, dokonuje zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników w taki sposób, aby informacja o zmianie dotarła do organu gminy nie później niż na 2 dni przed datą zgromadzenia.

⁶ **Art. 8.** 1. Organ gminy zakazuje zgromadzenia publicznego, jeżeli:

1) jego cel lub odbycie sprzeciwiają się niniejszej ustawie lub naruszają przepisy ustaw karnych;

2) odbycie zgromadzenia może zagrazać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach.

2. Organ gminy zakazuje zgromadzenia publicznego zgłoszonego później, także jeżeli organizator zgromadzenia, pomimo wezwania, o którym mowa w art. 7a ust. 1, nie dokonał we właściwym terminie zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników.

Art. 9. 1. Decyzję o zakazie zgromadzenia publicznego doręcza się organizatorowi na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej w terminie 3 dni od dnia zawiadomienia, nie później jednak niż na 24 godziny przed datą zgromadzenia. Jednocześnie kopię tej decyzji wraz z aktami sprawy otrzymuje wojewoda.

2. Odwołanie wnosi się bezpośrednio do wojewody w terminie 24 godzin od otrzymania decyzji, o której mowa w ust. 1.

3. Wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji.

4. Wojewoda rozpatruje odwołanie w ciągu 24 godzin od jego otrzymania.

5. Decyzję wydaną w wyniku rozpatrzenia odwołania organizatorowi doręcza się niezwłocznie na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

ust. 3 i 4 oraz art. 12 ust. 2 - dotyczące organizacji przebiegu zgromadzenia i związanych z realizacją obowiązków jego przewodniczącego.⁷

Jako wzorce kontroli konstytucyjnej wszystkich zaskarżonych przepisów ustawy Wnioskodawca II powołał także szerszy zakres norm konstytucyjnych. Tak więc obok tych, które wskazał jako wzorce kontroli Wnioskodawca I, t.j.: art. 2 i art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, nadto – art. 32 Konstytucji RP⁸ oraz art. 11 i 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie z dnia 4 listopada 1950 r.⁹ [(Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.), dalej: EKPC], gwarantujące wolność zgromadzania i stowarzyszania się oraz prawo do skutecznego środka odwoławczego, wraz z art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich

⁷ Art. 10. 1. Zgromadzenie publiczne powinno mieć przewodniczącego, który otwiera zgromadzenie, kieruje jego przebiegiem oraz zamyka zgromadzenie.

2. Przewodniczącym jest organizator zgromadzenia, chyba że inna osoba zgodzi się, w formie pisemnej, na przekazanie jej obowiązków przewodniczącego. Zgoda stanowi załącznik do zawiadomienia, o którym mowa w art. 7.

3. Przewodniczący odpowiada za zgodny z przepisami prawa przebieg zgromadzenia oraz jest obowiązany do przeprowadzenia go w taki sposób, aby zapobiec powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia, i podejmuje w tym celu przewidziane w ustawie środki.

3a. W trakcie trwania zgromadzenia jego przewodniczący jest obowiązany do nieprzerwanego posiadania elementów wyróżniających, w tym identyfikatora zawierającego:

- 1) określenie funkcji jako przewodniczącego zgromadzenia;
- 2) zdjęcie przewodniczącego zgromadzenia;
- 3) imię i nazwisko przewodniczącego zgromadzenia;
- 4) podpis właściwego przedstawiciela organu gminy;
- 5) pieczęć organu gminy.

3b. Organ gminy wyposaża przewodniczącego w identyfikator, o którym mowa w ust. 3a.

4. Przewodniczący żąda opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy albo uniemożliwia lub usiłuje udaremnić zgromadzenie. W razie niepodporządkowania się żądaniu, przewodniczący zwraca się o pomoc do policji lub straży miejskiej.

5. Jeżeli uczestnicy zgromadzenia nie podporządkują się zarządzeniom przewodniczącego wydanym w wykonaniu jego obowiązków lub gdy przebieg zgromadzenia sprzeciwia się niniejszej ustawie albo narusza przepisy ustaw karnych, przewodniczący rozwiązuje zgromadzenie.

6. Z chwilą rozwiązania lub zamknięcia zgromadzenia jego uczestnicy są obowiązani bez nieuzasadnionej zwłoki opuścić miejsce, w którym odbywało się zgromadzenie.

Art. 12. 1. Zgromadzenie może być rozwiązane przez przedstawiciela organu gminy, jeżeli jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub gdy narusza przepisy niniejszej ustawy albo przepisy ustaw karnych, a przewodniczący, uprzedzony o konieczności rozwiązania zgromadzenia, wzbrania się to uczynić.

2. Rozwiązanie zgromadzenia przez przedstawiciela organu gminy na podstawie ust. 1 następuje przez wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej trzykrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej przewodniczącemu lub w przypadku niemożności skontaktowania się z przewodniczącym - ogłoszonej publicznie uczestnikom zgromadzenia. Decyzję tę doręcza się organizatorowi na piśmie w terminie 72 godzin od jej podjęcia.

3. Organizatorowi oraz uczestnikowi zgromadzenia przysługuje prawo odwołania się od decyzji w sprawie rozwiązania zgromadzenia w terminie 3 dni od dnia rozwiązania zgromadzenia; przepis art. 9 ust. 5 stosuje się odpowiednio.

⁸ Art. 32. 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

⁹ Artykuł 11. 1. Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów.

2. Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne 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. Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej.

Artykuł 13. Każdy, czyje prawa i wolności zawarte w niniejszej konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe.

i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r.¹⁰ [(Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167), dalej: MPPOiP], także dotyczącego wolności zgromadzania się.

Warto zaznaczyć, iż wszystkie unormowania zakwestionowane przez obie Grupy posłów na Sejm RP zostały zmienione bądź dodane do ustawy – Prawo o zgromadzeniach wymienioną na wstępie nowelizacją z 2012 r.

W ocenie Wnioskodawcy II, nieuzasadnione wydłużenie minimalnego terminu na zawiadomienie organu gminy o zgromadzeniu – do, najpóźniej, 3 dni roboczych przed dniem zgromadzenia, przewidziane w art. 7a ust. 1 ustawy, skutkuje wyłączeniem możliwości spontanicznego organizowania zgromadzeń będących bezpośrednią reakcją na sprawy bieżące, a tym samym powoduje nadmierne ograniczenie swobodnego wyrażania swoich poglądów i przekonań, co stanowi rażące naruszenie konstytucyjnej zasady wolności zgromadzeń i zasady demokratycznego państwa prawnego (w przypadku tej regulacji wywody Wnioskodawcy II pokrywają się w znacznym stopniu z argumentacją przedstawioną przez Wnioskodawcę I). Wnioskodawca uznaje bowiem, iż dotychczasowy „trzydniowy termin wystarcza do podjęcia przez organy administracji publicznej odpowiednich działań i prawidłowego przygotowania do zgromadzenia”, co oznacza, iż spełniał w dostatecznym stopniu „rolę instrumentu gwarancyjnego i ochronnego, a jednocześnie służył realizacji wolności zgromadzeń”. Uważa, że „[o]graniczenie wolności zgromadzeń w imię wydłużenia czasu na przygotowanie się władz państwowych do ochrony porządku publicznego podczas zgromadzenia nie jest zatem uzasadnione” (wniosek II, s. 25).

Jako istotnie kolidujące ze standardami konstytucyjnymi Wnioskodawca II traktuje regulacje wymuszające na organizatorach

¹⁰ Art. 21. Uznaje się prawo do spokojnego zgromadzania się. Na wykonywanie tego prawa nie mogą być nałożone ograniczenia inne niż ustalone zgodnie z ustawą i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego bądź dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób.

pokojowego zgromadzenia dokonanie zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia czy trasy przejścia jego uczestników pod rygorem wydania zakazu zgromadzenia później zgłoszonego (art. 6 ust. 2b, art. 7a i art. 8 ust. 2 ustawy), co następuje w sytuacji, gdy zgromadzenie to planowane jest w miejscu i czasie notyfikowanego wcześniej innego zgromadzenia, a właściwe organy władzy publicznej uznają, iż nie są w stanie zagwarantować bezpieczeństwa uczestnikom zgromadzenia i osobom trzecim oraz utrzymać porządku publicznego, pomimo obowiązku ciążącego na nich w tym zakresie. Wnioskodawca określa je jako bezzasadnie pozbawiające obywateli zagwarantowanego im w Konstytucji prawa do organizowania zgromadzeń i uczestniczenia w nich, co - tym samym - „podważa fundamenty demokratycznego państwa prawa” (wniosek II, s. 6).

Wnioskodawca ten stwierdza, iż „samo zaistnienie zagrożenia życia lub zdrowia ludzi albo mienia w znacznych rozmiarach podczas zgromadzeń, odbywających się w tym samym czasie i miejscach, jest niewystarczające, aby zakazać przeprowadzenia takiej imprezy masowej, nawet gdy stanowi ona kontrdemonstrację, tj. zgromadzenie mające na celu wyrażenie stanowiska przeciwnego od głoszonego przez uczestników innej, wcześniej zgłoszonej demonstracji” (wniosek II, s. 21).

Wnioskodawca II podkreśla, że „istotą wolności zgromadzeń, czyli jej nienaruszalnym rdzeniem, jest obowiązek władzy publicznej powstrzymywania się od ingerencji w to prawo oraz zapewnienia niezakłóconego korzystania z tego prawa przez jednostki. W tym kontekście wymuszenie zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia powinno zostać uznane za niedopuszczalne ograniczenie wolności zgromadzeń poprzez uchylanie się przez organy władzy państwowej od zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas co najmniej dwóch zgromadzeń, prezentujących odmienne stanowiska, a odbywających się w tym samym miejscu i czasie” (wniosek II, s. 5).

Za niezasadne Wnioskodawca II uznaje również nałożenie na organizatorów zgromadzenia publicznego obowiązku precyzyjnego określenia

czasu trwania tego zgromadzenia, i to już w zawiadomieniu skierowanym do organu gminy, podczas gdy przed nowelizacją wymagano jedynie wskazania „planowanego czasu trwania”. Wnioskodawca zwraca uwagę na to, iż zaskarżony przepis art. 7 ust. 2 pkt 3 cyt. ustawy jest o tyle niejasny, że na organizatorze zgromadzenia spoczywa obowiązek podania m.in. „przewidywanej liczby uczestników”, co z zasady czyni niemożliwym dokładne określenie parametrów (m.in. co do czasu trwania) zgromadzenia.

W zakresie natomiast podniesionego zarzutu niezgodności z Konstytucją i przepisami Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności między innymi tych regulacji ustawy, które dotyczą procedur odwoławczych od decyzji organu gminy o zakazie zgromadzenia (art. 9 ust. 1 ustawy), Wnioskodawca II uważa, iż przyjęte rozwiązania ograniczają wolność zgromadzeń poprzez uniemożliwienie wniesienia skutecznego środka odwoławczego od decyzji doręczonej na 24 godziny przed datą zgromadzenia, zaś stosowanie trybu przewidzianego w przypadku wydania przez organ gminy decyzji o zakazie zgromadzenia publicznego prowadzi do niezachowania konstytucyjnych gwarancji w zakresie prawa do kontroli instancyjnej orzeczenia administracyjnego.

Zdaniem Wnioskodawcy II, do takiej sytuacji dochodzić będzie w przypadku, gdy organizator zgromadzenia otrzymał decyzję o zakazie zgromadzenia publicznego na 24 godziny przed datą zgromadzenia. Termin do wniesienia odwołania od takiej decyzji wynosi 24 godziny od otrzymania jej otrzymania, i nawet gdy odwołanie zostanie wniesione bezpośrednio do wojewody w przewidzianym terminie (art. 9 ust. 2 ustawy), to wojewoda otrzyma owo odwołanie w dniu zgromadzenia. Skoro zaś - zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy - na rozpatrzenie środka odwoławczego wojewoda ma kolejne 24 godziny, doręczenie organizatorowi ostatecznego orzeczenia administracyjnego z pewnością nastąpi co najmniej dzień po planowanym terminie odbycia zgromadzenia.

Przyjęcie przez ustawodawcę omawianej konstrukcji prawnej stwarza ryzyko wyłączenia możliwości zorganizowania zgłoszonego zgromadzenia w planowanym terminie z uwagi na rozpatrzenie odwołania dopiero po jego upływie, co oznacza, iż organizatora zgromadzenia, skarżącego decyzję organu gminy, pozbawiono - w takim przypadku - prawa do wniesienia skutecznego środka odwoławczego.

„Należy tym samym uznać, iż adresatom decyzji o zakazie zgromadzenia publicznego odmawia się skutecznego krajowego środka odwoławczego w odniesieniu do ich skargi dotyczącej naruszenia wolności zgromadzania się” – konkluduje w tej kwestii Wnioskodawca II (wniosek II, s. 19).

Nałożenie przez zaskarżony przepis art. 10 ust. 3 ustawy na przewodniczącego zgromadzenia szeregu obowiązków w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego (takich jak nakaz przeprowadzenia zgromadzenia w taki sposób, aby zapobiec powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia; obowiązek żądania opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy albo uniemożliwia lub usiłuje udaremnić zgromadzenie; a także nakaz zwrócenia się o pomoc do policji lub straży miejskiej w przypadku niepodporządkowania się żądaniu opuszczenia zgromadzenia przez tę osobę), Wnioskodawca II uznaje za niedopuszczalne w porządku konstytucyjnym, dlatego że obowiązki te traktuje jako spoczywające na władzy publicznej, a nie na organizatorach zgromadzenia. Przypomina przy tym, iż obowiązki te stanowiły uprzednio - w stanie prawnym poprzedzającym nowelizację z 2012 r. - uprawnienia przewodniczącego zgromadzenia, zostały zaś przekształcone w powinności, co uzasadniano koniecznością usunięcia ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych co do możliwości poniesienia przez przewodniczącego zgromadzenia konsekwencji o charakterze karnoprawnym, przy stosowaniu art. 13a ustawy, również dodanego nowelizacją z 2012 r.

Wnioskodawca II uważa, iż ukształtowanie dotychczasowych uprawnień przewodniczącego zgromadzenia jako obowiązków „czyni go

gwarantem ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, podczas gdy w rzeczywistości szczególne obowiązki w tym zakresie spoczywają na organach ochrony prawnej”, a ponadto również oznacza, że „przewodniczący zgromadzenia jako podmiot, na którym ciążył szczególny obowiązek prawny pieczy nad danym dobrem, może zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej nie tylko przewidzianej w art. 13a cyt. ustawy, ale także w przepisach art. 2 i art. 18 § 3 Kodeksu karnego” (wniosek II, s. 7).

Wnioskodawca ten stwierdza, że „[n]ieuzasadnioną intensywność i nadmierność tego uregulowania potęguje przyjęcie normy prawnej, zgodnie z którą do rozwiązania zgromadzenia może dojść także przez publiczne ogłoszenie tej wiadomości jego uczestnikom w przypadku niemożności skontaktowania się z przewodniczącym zgromadzenia” (wniosek II, s. 7).

Wnioskodawca II podnosi, iż „już samo ratio legis przyjętej nowelizacji budzi uzasadnione wątpliwości, co do zgodności ze standardami ochrony praw i wolności człowieka ukształtowanymi w płaszczyźnie międzynarodowej” (wniosek II, s. 10), zaś do naruszenia przez kwestionowane przepisy ustawy - wprowadzone jej nowelizacją z 2012 r. - wolności zgromadzeń, zagwarantowanych w normach Konstytucji RP i postanowieniach aktów prawa międzynarodowego (EKPC oraz MPPOiP), doszło jeszcze na etapie tworzenia prawa, na skutek „niedopuszczalnego uchwalenia przepisów zaskarżonej ustawy w drodze arbitralnego jej narzucenia bez przeprowadzenia konsultacji z odpowiednimi szeroko reprezentowanymi grupami społecznymi” (wniosek II, s. 7). To zaś pozostaje w kolizji ze standardami tworzenia aktów normatywnych. Wnioskodawca ten uważa, iż kontynuacją „łamania konstytucyjnej zasady społecznego dialogu” było również „ignorowanie postulatów partnerów społecznych w odniesieniu do proponowanej zmiany, zważywszy że wskazywali oni na niekonstytucyjny charakter przyjętych rozwiązań prawnych, a wobec nieuwzględnienia przez ustawodawcę tych sygnałów zwrócili się do instytucji międzynarodowych o podjęcie stosownych działań w celu zapewnienia ochrony praw i wolności człowieka”. Zdaniem

Wnioskodawcy II, „wybrane przez ustawodawcę środki są najbardziej dotkliwe dla podmiotów pragnących realizować konstytucyjnie przyznaną wolność zgromadzeń” (wniosek II, s. 7-8).

Zdaniem tego Wnioskodawcy, zasadniczym i realnym celem nowelizacji z 2012 r. nie było wprowadzenie do ustawy mechanizmów służących urzeczywistnieniu wolności zgromadzeń przez wzmocnienie ochrony tej wolności przez organy władzy publicznej (w tym ochrona zdrowia albo mienia uczestników zgromadzenia), co miałyby w szczególności odnosić się do zapobieżenia zagrożeniu konkretnego zgromadzenia zorganizowaniem przez jego przeciwników kontrmanifestacji o niepokojowym charakterze, lecz „ograniczenie liczby zgromadzeń odbywających się w tym samym czasie, w miejscach lub na trasach przejścia, które są tożsame lub w części się pokrywają, w szczególności poprzez niedopuszczalne przerzucenie obowiązku zapewnienia ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego ze służb państwowych na przewodniczącego zgromadzenia oraz obarczenie go odpowiedzialnością prawną (nawet o charakterze sanacyjno-karnym) za naruszenie tego obowiązku czy też poprzez poszerzenie kompetencji organów administracji państwowej w zakresie postępowań dotyczących zgromadzeń m.in. o uprawnienia ograniczające swobodę podjęcia decyzji o miejscu i czasie odbycia się zgromadzenia” (wniosek II, s. 9).

Zdaniem tego Wnioskodawcy, Policja i inne służby porządkowe zostały wyposażone przez ustawodawcę w takie uprawnienia, które pozwalają na zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także ochronę zdrowia i mienia, w tym w czasie trwania zgromadzeń publicznych, niezależnie od ich liczebności i tożsamości czasowej. Gwarancją należytej ochrony takich dóbr jak zdrowie i mienie obywateli jest zastosowanie przez organy ochrony prawnej środków adekwatnych do danej sytuacji.

„Test proporcjonalności, przewidziany w przepisie art. 31 ust. 3 Konstytucji, pokazuje, że znowelizowane przepisy w drodze do urzeczywistnienia wolności zgromadzeń innych osób (w przypadku jej

zagrożenia przez kontrmanifestację), a także mając na celu ochronę zdrowia i mienia nadmiernie ograniczają wolność zgromadzeń. Ograniczenia korzystania z przyznanej konstytucyjnie wolności nie mają uzasadnienia, bowiem zastosowane środki nie są jedynymi i koniecznymi dla osiągnięcia celów wskazanych w uzasadnieniu projektu uchwalonej nowelizacji” – stwierdza Wnioskodawca II (wniosek II, s.13).

Wnioskodawca podkreśla nadto, iż „[w]ykładnia powołanych przepisów dokonana przez sądy i trybunały o charakterze międzynarodowym nie pozostawia jednak żadnych złudzeń i potwierdza, że zaskarżone przepisy naruszają powszechnie obowiązujące standardy ochrony praw i wolności człowieka”, albowiem „wprowadzają mechanizmy, które istotnie ingerują w wolność zgromadzeń i ją nadmiernie ograniczają, uniemożliwiając w ten sposób wyrażanie poglądów przez obywateli, w szczególności, co do bieżących problemów społeczno-gospodarczych, gdzie wymagane jest niezwłoczne zajęcie stanowiska i poinformowanie o nim odpowiednich władz państwowych” (wniosek II, s. 13).

Wyżej omówiony wniosek, zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, został dołączony - z uwagi na tożsamość przedmiotu sprawy - do wniosku Grupy posłów z dnia 10 października 2012 r. (Wnioskodawcy I), celem łącznego ich rozpoznania.

Kolejnym wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy – Prawo o zgromadzeniach, który wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego i który, zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, został również dołączony do omówionych wyżej wniosków Grup posłów na Sejm RP (Wnioskodawcy I i II), celem łącznego ich rozpoznania, jest wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO lub Rzecznik) z dnia 4 marca 2013 r.

We wniosku tym (dalej: wniosek RPO) Rzecznik sformułował zarzuty o naruszeniu art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez art. 1 ust. 2

ustawy¹¹ - w części zawierającej zwrot „co najmniej 15 osób”, a także przez art. 3 ust. 1 ustawy¹² - „w zakresie w jakim wyłącza prawo organizowania zgromadzenia przez osoby nieposiadające pełnej zdolności do czynności prawnych”.

W przypadku tego drugiego unormowania, Rzecznik wskazuje nadto na naruszenie art. 29 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2006 roku¹³, sporządzonej w Nowym Jorku, a ratyfikowanej przez Polskę w dniu 6 września 2012 r. [(Dz. U. z 2012 r., poz. 1169), dalej: KPON], oraz art. 15 Konwencji o prawach dziecka z dnia 20 listopada 1989 r.¹⁴, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, a ratyfikowanej przez Polskę w dniu 30 kwietnia 1991 r. [(Dz. U. z 1991 r., Nr 120, poz. 526), dalej: KPD].

Kolejne przepisy Prawa o zgromadzeniach, które wzbudziły wątpliwości RPO co do zgodności z Konstytucją, to: art. 6 ust. 2b, art. 7a oraz art. 8 ust. 2 ustawy (kwestionowane także przez Wnioskodawcę II), które konfrontuje nie tylko z art. 2 i art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej oraz z

¹¹ Art. 1. 1. Każdy może korzystać z wolności pokojowego zgromadzania się.

2. Zgromadzeniem jest zgrupowanie co najmniej 15 osób, zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska.

¹² Art. 3. 1. Prawo organizowania zgromadzeń przysługuje osobom mającym pełną zdolność do czynności prawnych, osobom prawnym, innym organizacjom, a także grupom osób.

2. W zgromadzeniach nie mogą uczestniczyć osoby posiadające przy sobie broń, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne lub inne niebezpieczne materiały lub narzędzia.

¹³ Artykuł 29.

Udział w życiu politycznym i publicznym

Państwa Strony zagwarantują osobom niepełnosprawnym prawa polityczne i możliwość korzystania z nich, na zasadzie równości z innymi osobami oraz zobowiązują się do:

(a) zapewnienia, że osoby niepełnosprawne będą mogły efektywnie i w pełni uczestniczyć w życiu politycznym i publicznym, na zasadzie równości z innymi osobami, bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli, włączając w to prawo i możliwość korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego, między innymi poprzez:

(i) zapewnienie, że tryb głosowania oraz stosowane w związku z nim urządzenia i materiały będą odpowiednie, dostępne i łatwe do zrozumienia i zastosowania,

(ii) ochronę praw osób niepełnosprawnych do tajnego głosowania w wyborach i referendach publicznych bez zastraszania, a także do kandydowania w wyborach, efektywnego sprawowania urzędu i pełnienia wszelkich funkcji publicznych na wszystkich szczeblach rządzenia, ułatwianie korzystania ze wspomagających i nowych technologii tam, gdzie to właściwe,

(iii) gwarancje swobody wyrażania woli przez osoby niepełnosprawne występujące jako wyborcy i, w tym celu, tam gdzie to konieczne, zezwalanie osobom niepełnosprawnym, na ich życzenie, na korzystanie z pomocy w głosowaniu ze strony wybranej przez nie osoby;

¹⁴ Art. 15. 1. Państwa-Strony uznają prawa dziecka do swobodnego zrzeszania się oraz wolności pokojowych zgromadzeń.

2. Na wykonywanie tych praw nie mogą być nakładane jakiegokolwiek ograniczenia, z wyjątkiem tych, które są zgodne z prawem i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym do zapewnienia interesów bezpieczeństwa narodowego, porządku publicznego, ochrony zdrowia bądź moralności społecznej lub ochrony praw i wolności innych osób.

art. 11 i art. 13 EKPC, jak czyni to Wnioskodawca II, ale nadto z art. 78 Konstytucji¹⁵, kształtującym konstytucyjne prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji.

W ocenie RPO, takich samych standardów konstytucyjnych, tj. w aspekcie zgodności z art. 78 w zw. z art. 57 ustawy zasadniczej, przy jednoczesnym naruszeniu art. 13 w zw. z art. 11 EKPC, nie spełnia również norma skonstruowana z art. 9 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy¹⁶, zaś ostatnia zaskarżona regulacja - art. 10 ust. 3 ustawy - uchybia art. 2 oraz art. 57 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika, ustawodawca, definiując jako zgromadzenie publiczne zgrupowanie co najmniej 15 osób, zdecydował się ograniczyć arbitralnie wolność pokojowych zgromadzeń i możliwość uczestniczenia w tych zgromadzeniach, w stosunku do grup liczących mniej osób niż limit wprowadzony art. 1 ust. 2 ustawy. Takie ograniczenie wolności obywatelskiej narusza - w ocenie RPO - istotę tej wolności, bowiem osoby tworzące w miejscu publicznym zgrupowanie liczące mniej niż 15 osób, jeśli go nie opuszczą na wezwanie właściwego organu, narażają się na odpowiedzialność za wykroczenie określone w art. 50 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń¹⁷ (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 ze zm.).

Rzecznik zwraca uwagę na to, iż „Konstytucja nie określa żadnych ograniczeń ilościowych w zakresie wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Takich ograniczeń ilościowych nie da się odnaleźć również w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji dającego ustawodawcy materialną i formalną podstawę do wprowadzenia ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnej wolności. Nie sposób bowiem odnaleźć uzasadnienia dla tego

¹⁵ Art. 78. Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.

¹⁶ zob. przyp. 1 oraz przyp. 6

¹⁷ Art. 50. Kto nie opuszcza zbiegowiska publicznego pomimo wezwania właściwego organu, podlega karze aresztu albo grzywny.

typu ograniczenia konstytucyjnej wolności w takich wartościach jak porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowie, moralność publiczna, czy też wolności i prawa innych osób” (wniosek RPO, s. 5).

Za arbitralnością rozwiązania przyjętego w art. 1 ust. 2 przemawia - w ocenie RPO - „także i to, że np. związek zawodowy może utworzyć już 10 osób (art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. *o związkach zawodowych* - Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.), zaś stowarzyszenie zwykle mogą utworzyć 3 osoby (art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - *Prawo o stowarzyszeniach* - Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm.)” (wniosek RPO, s. 6).

Rzecznik podnosi okoliczność, iż członkowie tych zrzeszeń, mimo zrealizowania podmiotowego prawa do zrzeszania się, nie będą mogli korzystać z wolności manifestowania swoich poglądów w formie zgromadzenia, jeśli liczba członków ich organizacji będzie mniejsza niż 15 członków. Wskazując zaś na tezy uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 21/05, RPO stwierdza, iż wolność zgromadzeń musi być traktowana jako przesłanka umożliwiająca realizację prawa do zrzeszania się. Istnienie zrzeszenia nie jest bowiem możliwe bez zwoływania zebrań jego członków, podczas gdy kryterium ilościowe zawarte w art. 1 ust. 2 ustawy prowadzi również do ograniczenia zgrupowania poniżej 15 osób, zwołanego „w celu wspólnych obrad”. Przywołując poglądy doktryny prawa konstytucyjnego, iż „wymaganie udziału w zgromadzeniu co najmniej dwóch osób uważane jest za element konstytutywny konstrukcji prawnej wolności zgromadzania się”, RPO stwierdza, iż wprowadzenie ustawowego ilościowego kryterium uznania zgrupowania za zgromadzenie pozbawia zgromadzenia niespełniające tej przesłanki ochrony zapewnianej uczestnikom zgromadzenia publicznego.

RPO zarzuca przepisowi art. 3 ust. 1 ustawy, przyznającemu prawo organizowania zgromadzeń osobom wyłącznie mającym pełną zdolność do czynności prawnych, a zatem uniemożliwiającemu zorganizowanie

zgromadzenia osobie niemającej pełnej zdolności do czynności prawnych, iż wprowadza ograniczenie wolności zgromadzeń niezgodne z wymogami art. 31 ust 3 ustawy zasadniczej, jako nieproporcjonalne i niekonieczne w demokratycznym państwie z uwagi na żadną z przesłanek wskazanych w tej normie konstytucyjnej (bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochrona środowiska, ochrona zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób), a także prowadzące do naruszenia istoty wolności zgromadzeń. Według Rzecznika, zaskarżony przepis uniemożliwia zorganizowanie zgromadzenia dwóm grupom osób: małoletnim, którzy nie ukończyli 18 roku życia, oraz osobom, które zostały całkowicie lub częściowo ubezwłasnowolnione na podstawie orzeczenia sądowego.

Przepis ten pozostaje nadto w kolizji z KPON, która - w art. 21 tego aktu¹⁸ - zobowiązuje Państwa-Strony do podejmowania odpowiednich środków w celu umożliwienia osobom niepełnosprawnym korzystania z prawa do wolności wypowiedania się i wyrażania opinii, zaś w art. 29 lit. a KPON nakłada na sygnatariuszy Konwencji obowiązek zagwarantowania osobom niepełnosprawnym praw politycznych i możliwości korzystania z nich, na zasadzie równości z innymi obywatelami, oraz do zapewnienia, że osoby niepełnosprawne będą mogły efektywnie i w pełni uczestniczyć w życiu publicznym i politycznym, na zasadzie równości z innymi obywatelami, bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli,

¹⁸ Artykuł 21.

Wolność wypowiedania się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji

Państwa Strony podejmą wszelkie odpowiednie środki, aby osoby niepełnosprawne mogły korzystać z prawa do wolności wypowiedania się i wyrażania opinii, w tym wolności poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i poglądów, na zasadzie równości z innymi osobami i poprzez wszelkie formy komunikacji, według ich wyboru, zgodnie z definicją zawartą w art. 2 niniejszej konwencji, między innymi poprzez:

- (a) dostarczanie osobom niepełnosprawnym informacji przeznaczonych dla ogółu społeczeństwa, w dostępnych dla nich formach i technologiach, odpowiednio do różnych rodzajów niepełnosprawności, na czas i bez dodatkowych kosztów,
- (b) akceptowanie i ułatwianie korzystania przez osoby niepełnosprawne w sprawach urzędowych z języków migowych, alfabetu Braille'a, komunikacji wspomagającej (augmentatywnej) i alternatywnej oraz wszelkich innych dostępnych środków, sposobów i form komunikowania się przez osoby niepełnosprawne, według ich wyboru,
- (c) nakłanianie instytucji prywatnych, które świadczą usługi dla ogółu społeczeństwa, w tym przez Internet, do dostarczania informacji i usług w formie dostępnej i użytecznej dla osób niepełnosprawnych,
- (d) zachęcanie środków masowego przekazu, w tym dostawców informacji przez Internet, do zapewnienia, by ich usługi były dostępne dla osób niepełnosprawnych,
- (e) uznanie i popieranie korzystania z języków migowych.

włączając w to prawo i możliwość korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego¹⁹.

Z tego względu - w ocenie Rzecznika - „odebranie osobom ubezwłasnowolnionym prawa do organizowania zgromadzeń prowadzi bezpośrednio do ograniczenia wolności wypowiedzi i w konsekwencji może zostać uznane za naruszenie art. 21 Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych” (wniosek RPO, s. 9).

Niezależnie od tego - arbitralne odebranie prawa do organizowania zgromadzeń wszystkim osobom pozbawionym zdolności do czynności prawnych - jest zdaniem RPO - nadmierną ingerencją ustawodawcy w konstytucyjną wolność zgromadzeń. Automatyczne odebranie wolności organizowania zgromadzeń osobom ubezwłasnowolnionym jest bowiem przejawem sztywnego ograniczenia praw osób z niepełnosprawnością, od którego w większości państw odchodzi się obecnie, i z tego względu powinno zostać uznane za niezgodne z Konstytucją.

Podobnie ocenia Rzecznik pozbawienie osób małoletnich, zwłaszcza tych, które osiągnęły już pewien poziom dojrzałości, możliwości organizowania zgromadzeń w celu publicznego wyrażenia swoich poglądów w określonej sprawie, zwracając uwagę na niekonsekwencję ustawodawcy w określeniu wieku, od którego można uznać daną jednostkę za wystarczająco odpowiedzialną i nałożyć na nią pewne obowiązki lub uprawnienia.

RPO stwierdza, że „[w]ybór granicy wieku określonej w przepisach jest niespójny w porównaniu z innymi regulacjami prawa” (wniosek RPO, s. 10) i porównuje cenzus wieku przewidziany w P. o z., uniemożliwiający osobie, która nie ukończyła 18 roku życia, realizowania w sposób czynny wolności zgromadzeń poprzez zorganizowanie manifestacji, z przepisami regulującymi odpowiedzialność karną, przewidującymi, że na zasadach w nich określonych

¹⁹ zob. przyp. 13

odpowiadają osoby, które ukończyły 17 lat (art. 10 § 1 Kodeksu karnego²⁰ oraz art. 8 Kodeksu wykroczeń²¹), a także zestawia je z normami prawa cywilnego stanowiącymi, że małoletni poprzez zawarcie małżeństwa uzyskują pełnoletność, co w stanie prawnym zezwalającym, za zgodą sądu opiekuńczego, na zawarcie małżeństwa przez kobietę po ukończeniu 16 roku życia, prowadzi w rezultacie do tego, iż osoba małoletnia, po zawarciu małżeństwa, może zorganizować zgromadzenie, gdyż ma pełną zdolność do czynności prawnych.

Rzecznik wyraża pogląd, iż „[u]możliwienie organizowania zgromadzeń przez osoby małoletnie jest ważnym czynnikiem, który doprowadzi do wykształcenia się postaw obywatelskich, co w rezultacie może doprowadzić do aktywnego udziału młodzieży w życiu politycznym i społecznym już po uzyskaniu pełnoletności” (wniosek RPO, s. 11). Wnioskodawca ten uważa zatem, iż uniemożliwienie organizowania zgromadzeń osobom małoletnim nie tylko narusza normy Konstytucji RP, ale równocześnie - w zakresie, w jakim odbiera osobom małoletnim prawo do organizowania zgromadzeń - art. 15 ust 1 KPD. Wskazany przepis przewiduje, że Państwa-Strony uznają prawa dziecka do swobodnego zrzeszania się oraz wolności pokojowych zgromadzeń. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu, na wykonywanie powyższych praw nie mogą być nakładane jakiegokolwiek ograniczenia, z wyjątkiem tych, które są zgodne z prawem i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym do zapewnienia interesów bezpieczeństwa narodowego, porządku publicznego,

²⁰ Art. 10. § 1. Na zasadach określonych w tym kodeksie odpowiada ten, kto popełnia czyn zabroniony po ukończeniu 17 lat.

§ 2. Nieletni, który po ukończeniu 15 lat dopuszcza się czynu zabronionego określonego w art. 134, art. 148 § 1, 2 lub 3, art. 156 § 1 lub 3, art. 163 § 1 lub 3, art. 166, art. 173 § 1 lub 3, art. 197 § 3 lub 4, art. 223 § 2, art. 252 § 1 lub 2 oraz w art. 280, może odpowiadać na zasadach określonych w tym kodeksie, jeżeli okoliczności sprawy oraz stopień rozwoju sprawcy, jego właściwości i warunki osobiste za tym przemawiają, a w szczególności, jeżeli poprzednio stosowane środki wychowawcze lub poprawcze okazały się bezskuteczne.

§ 3. W wypadku określonym w § 2 orzeczona kara nie może przekroczyć dwóch trzecich górnej granicy ustawowego zagrożenia przewidzianego za przypisane sprawcy przestępstwo; sąd może zastosować także nadzwyczajne złagodzenie kary.

§ 4. W stosunku do sprawcy, który popełnił występki po ukończeniu lat 17, lecz przed ukończeniem lat 18, sąd zamiast kary stosuje środki wychowawcze, lecznicze albo poprawcze przewidziane dla nieletnich, jeżeli okoliczności sprawy oraz stopień rozwoju sprawcy, jego właściwości i warunki osobiste za tym przemawiają.

²¹ Art. 8. Na zasadach określonych w niniejszej ustawie odpowiada ten, kto popełnia czyn zabroniony po ukończeniu lat 17.

ochrony zdrowia bądź moralności społecznej lub ochrony praw i wolności innych osób. Z uwagi na fakt, że Polska nie złożyła zastrzeżenia do powyższego przepisu, które by umożliwiło przyznanie osobom małoletnim jedynie prawa do udziału w zgromadzeniu, a nie prawa organizacji zgromadzeń, należy - zdaniem Rzecznika - uznać, że zaskarżona ustawa, w zakresie, w jakim odbiera osobom małoletnim prawo do organizowania zgromadzeń, narusza art. 15 KPD.

RPO kwestionuje także zgodność ze standardami konstytucyjnymi przepisów art. 6 ust. 2b, art. 7a oraz art. 8 ust. 2, które regulują kwestie związane z organizowaniem zgromadzeń. Skoro zatem ustawa przewiduje, że organizator zgromadzenia jedynie powiadamia organ władzy publicznej o zamiarze zrealizowania wolności konstytucyjnej zgromadzenia się, to oznacza, iż organ ten nie ma kompetencji do udzielania zezwolenia na zorganizowanie zgromadzenia. Ustawodawca dokonał wobec tego wyboru systemu notyfikacji zgromadzenia, zamiast reżimu, w którym odpowiedni organ wydaje zgodę na jego odbycie. Uznał zatem, że w polskim systemie prawnym winien obowiązywać system mniej restrykcyjny, a więc – przewidujący tryb zgłaszania zgromadzenia, co w najpełniejszy sposób odpowiada istocie regulacji wolności zgromadzeń jako wolności konstytucyjnej.

Jednakowoż z art. 6 ust. 2b ustawy wynika, że zgromadzenia, organizowane przez dwóch lub większą liczbę organizatorów, jeżeli są tożsame lub pokrywają się w części miejscem lub trasą przejścia, mogą się odbyć wyłącznie pod warunkiem ich oddzielenia w taki sposób, by ich przebieg nie zagrażał innym dobrom prawnie chronionym (życiu, zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach). RPO nie dostrzega, by zaskarżony przepis wskazywał podmiot, na którym spoczywa obowiązek oddzielenia zgromadzeń lub zagwarantowania ich odbycia w sposób niezagrażający wymienionym dobrom. Jeżeli oddzielenie lub odbycie zgromadzeń nie jest możliwe, organ władzy publicznej, korzystając z uprawnienia przewidzianego w art. 7a ustawy, wzywa organizatora zgromadzenia później zgłoszonego do dokonania zmiany

czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia jego uczestników. Organizator zgromadzenia zgłoszonego później zostaje zatem zmuszony do dokonania zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników i musi to uczynić w taki sposób, aby informacja o zmianie dotarła do organu gminy nie później niż 2 dni przed datą zgromadzenia. Jeżeli jednak organizator zgromadzenia zgłoszonego później, pomimo owego wezwania, nie dokonał we wskazanym czasie zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników, to organ gminy, na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy, zakazuje odbycia takiego zgromadzenia publicznego.

Art. 8 ust. 2 Prawa o zgromadzeniach stanowi tedy samodzielną podstawę zakazu zgromadzenia publicznego. W sytuacji, gdy podstawowe przesłanki zakazu zgromadzenia publicznego, które wymienia art. 8 ust. 1 tej ustawy, obejmują kategorie z zakresu konieczności zapewnienia ochrony prawa i porządku publicznego, ponieważ zgromadzenie godzi w wartości chronione ustawą i legitymowane konstytucyjnie (gdy cel lub odbycie zgromadzenia sprzeciwiają się ustawie lub naruszają przepisy ustaw karnych lub mogą spowodować zagrożenie życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, a więc odnoszą się do zgromadzenia o charakterze *a priori* niepokojowym), to ust. 2 tego artykułu wprowadza możliwość zakazania zgromadzenia li tylko w oparciu o fakt, że zostało później zgłoszone, a jego organizator na wezwanie organu gminy nie dokonał pożądanej zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników. Jediną zaś przesłanką owego wezwania jest właśnie późniejsze zgłoszenie zgromadzenia, a nie ustalenie, że jego uczestnicy stwarzają zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W ocenie RPO, ustawodawca istotnie i „w sposób niedopuszczalny przekształcił konstytucyjną wolność pokojowych zgromadzeń”. Przyjął bowiem, że już z samej okoliczności organizowania zgromadzeń w liczbie większej niż jedno wynika uprawdopodobnione zagrożenie dla chronionych prawem wartości, podczas gdy domniemanie to wymaga obalenia dopiero w

ramach badania przez organ gminy możliwości oddzielenia lub odbycia tych zgromadzeń. RPO przypomina, iż obowiązek zapewnienia ochrony grupom organizującym demonstracje o pokojowym charakterze, i biorącym w nich udział, ciąży wyłącznie na organach władzy publicznej, bo tylko w ten sposób można realnie zagwarantować wolność zgromadzeń. Tak więc, na organie gminy spoczywa prawny obowiązek zbadania, czy jest możliwe oddzielenie tych zgromadzeń lub ich odbycie w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. Przepis art. 6 ust. 2b P. o z. tego jednak nie precyzuje, a w swej konstrukcji przyjmuje domniemanie, iż w sytuacji w nim określonej zgromadzenia nie mają pokojowego charakteru i że dla obalenia tego domniemania niezbędne jest przeprowadzenie stosownego postępowania wyjaśniającego przez organ gminy. Negatywny z punktu widzenia realizacji wolności zgromadzeń wynik tego postępowania oraz brak pożądanej reakcji organizatora później zgłoszonego zgromadzenia (tj. niedokonanie we właściwym terminie zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników) skutkuje zakazem odbycia zgromadzenia zgłoszonego później. To organ gminy przed wydaniem zakazu musi ustalić, że nie jest możliwe oddzielenie lub odbycie zgromadzeń w taki sposób, aby nie zagrażały one wymienionym w ustawie wartościom, następnie – wezwać organizatora później zgłoszonego zgromadzenia do zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników zgromadzenia, a w końcu – stwierdzić, że upłynął prawem przewidziany termin do zastosowania się do tego wezwania.

Dla wydania zakazu na podstawie art. 8 ust. 2 P. o z. nie jest natomiast konieczne wykazanie przez organ gminy, że zgłoszone później zgromadzenie nie ma charakteru pokojowego, w takim przypadku zakaz zostałby bowiem wydany na podstawie art. 8 ust. 1 tej ustawy. Zdaniem RPO, pozwala to sądzić, iż decyzja o konieczności zmiany miejsca lub czasu zgromadzenia, skutkująca konsekwencjami w postaci zakazu zgromadzenia, może zapaść

również w takim przypadku, gdy organ gminy stwierdzi, że odpowiednie służby nie są w stanie zapewnić bezpieczeństwa dwóch lub więcej zgromadzeń.

Taka konstrukcja art. 6 ust. 2b P. o z., w zestawieniu z art. 7a i art. 8 ust. 2 tej ustawy, daje władzy publicznej możliwość ograniczenia konstytucyjnej wolności zgromadzeń tylko z powodu niewystarczających sił służb porządkowych lub nieudolnej ich organizacji. W ocenie RPO, ustawodawca, wprowadzając ten przepis, zaprzecza podstawowym zasadom dotyczącym wolności zgromadzeń, ugruntowanym w przepisach oraz orzecznictwie. W sytuacji, gdy zgromadzenia są organizowane przez dwóch lub większą liczbę organizatorów w tym samym czasie, w miejscach lub na trasach przejścia, które są tożsame lub w części się pokrywają, ustawodawca dokonał niedopuszczalnego przekształcenia konstytucyjnej wolności pokojowych zgromadzeń. Przyjął bowiem, iż z samej okoliczności organizowania ich większej liczby, uprawdopodobnione staje się zagrożenie dla chronionych prawem wartości, w więc niejako „z góry” przesądził, że zgromadzenie później zgłoszone może nie mieć pokojowego charakteru. Ustawodawca założył zatem istnienie pewnej kategorii zgromadzeń, które mają na tyle niepokojowy charakter, że ich odbycie równoległe z innym zgromadzeniem stanowi zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub mienia.

Powołując się na poglądy orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, RPO stwierdza, że na organach administracji publicznej (państwowej i samorządowej) ciąży pozytywny obowiązek zapewnienia ochrony osobom organizującym zgromadzenia (czy różnego rodzaju inne demonstracje) i biorącym w nich udział, gdyż jest to jedyny sposób realnie gwarantujący wolność zgromadzania się.

Z powyższych względów, wprowadzona regulacja (art. 8 ust. 2 w zw. z art. 7a ust. 1 P. o z.) może być uznana za niezgodną ze standardami wyznaczonymi art. 57 Konstytucji oraz art. 11 EKPC przez to, że, umożliwiając odbycie zgromadzenia zgłoszonego wcześniej, mimo jego

potencjalnie niepokojowego charakteru, ogranicza - zdaniem Rzecznika - w sposób niedopuszczalny równoczesne przeprowadzenie, tożsamego co do czasu i miejsca, innego, później zgłoszonego, zgromadzenia, co można odczytywać jako założenie przez ustawodawcę niepokojowego charakteru takiego zgromadzenia tylko z powodu jego późniejszego zgłoszenia.

Ustawodawca wprowadza bowiem (w art. 7a ust. 1 P. o z.) dodatkowe bariery w realizacji wolności, przez wezwanie organizatora do dokonania zmiany czasu lub miejsca albo trasy przejścia uczestników zgromadzenia, stanowiące - w ocenie RPO - władczą i finalną formę kształtowania przez administrację publiczną treści wolności zgromadzeń. Jako że wolność zgromadzeń obejmuje swoją treścią także prawo organizatora do swobodnego określenia miejsca i czasu zgromadzenia, ponieważ ma to istotne znaczenie z punktu widzenia głoszonych w przestrzeni publicznej poglądów, zatem czynność w formie wezwania do zmiany tych warunków, adresowanego do organizatora później zgłoszonego zgromadzenia, stanowi formę oddziaływania administracji publicznej na sferę korzystania z konstytucyjnej wolności zgromadzeń,

Ze względu na charakter tego wezwania pojawia się - według Rzecznika - istotny z punktu widzenia ochrony wolności problem: po pierwsze – środków zaskarżenia owego wezwania, a po drugie – adekwatności procedury gwarantującej takie środki do materii postępowania w sprawach dotyczących zgromadzeń. Wnioskodawca ten uważa, iż ustawa reguluje jedynie kwestie wniesienia odwołania od decyzji o zakazie zgromadzenia (art. 9 ustawy²²) oraz skargi do sądu administracyjnego (art. 13 ustawy²³), nie reguluje natomiast materii środków zaskarżenia wezwania do zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników.

²² zob. przyp. 6

²³ Art. 13. Skargi na decyzje w sprawach zgromadzeń wnosi się bezpośrednio do sądu administracyjnego w terminie 3 dni od dnia doręczenia decyzji, a sąd wyznacza rozprawę nie później niż w terminie 7 dni od dnia wniesienia do niego skargi, chyba że zachodzą przeszkody formalne.

Oznacza to, iż ustawodawca nie wyposażył podmiotów korzystających z wolności zgromadzeń w adekwatne środki uruchamiające kontrolę legalności działań podejmowanych w tym zakresie przez administrację publiczną, co prowadzi właśnie do naruszenia art. 78 Konstytucji, a także z art. 13 EKPC, z którego wynika wymóg skonstruowania procedury umożliwiającej uzyskanie decyzji organu drugiej instancji przed datą zgromadzenia.

Zdaniem Rzecznika, zaskarżone przepisy, wprowadzone do ustawy nowelizacją z 2012 r., „realnie zagrażają swobodzie organizowania zgromadzeń i mogą prowadzić do nadużyć zarówno ze strony władz, jak i innych uczestników debaty publicznej” (wniosek RPO, s. 23), albowiem regulacje przewidujące konieczność zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia oraz trasy przemarszu, w przypadku ich tożsamości z innym zgromadzeniem, wcześniej zgłoszonym, „dają władzy publicznej instrument zmuszania organizatorów zgromadzeń do zmiany czasu lub miejsca demonstracji z uwagi na ocenne przesłanki, a wezwanie organu nie podlega weryfikacji przez organ wyższego stopnia” (wniosek RPO, s. 23).

Z tego względu, wprowadzenie instytucji wezwania organizatora do zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia, bez wprowadzenia stosownego środka zaskarżenia, prowadzi do naruszenia przez art. 8 ust. 2 ustawy nie tylko przepisów konstytucyjnych – art. 78 w związku z art. 57 ustawy zasadniczej, ale również norm konwencyjnych – art. 13 w związku z art. 11 EKPC.

Według RPO, nawet gdyby przyjąć, że na owo wezwanie służy jednak skarga do sądu administracyjnego, chociażby przez zastosowanie art. 52 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁴ [(Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), dalej: p.p.s.a.],

²⁴ Art. 52. § 1. Skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka.

§ 2. Przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, przewidziany w ustawie.

§ 3. Jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi, skargę na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 i 4a, można wnieść po uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu - w terminie czternastu dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności - do usunięcia naruszenia prawa.

§ 4. (...)

umożliwiającego - w przypadku braku w ustawie środków zaskarżenia w danej sprawie będącej przedmiotem postępowania administracyjnego - wniesienie skargi na akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, to jednak następuje to po uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa, w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie 60 dni od dnia wniesienia takiego wezwania (art. 53 § 2 p.p.s.a.)²⁵. P.p.s.a. nie wskazuje jednak (w przeciwieństwie do powołanego wyżej art. 13 zaskarżonej ustawy) terminu, w jakim sąd administracyjny powinien wyznaczyć rozprawę.

Rzecznik podnosi nadto, że art. 8 ust. 2, w zakresie, w jakim określa, że organ gminy zakazuje zgromadzenia publicznego zgłoszonego później, jest niezgodny również z art. 2 Konstytucji. Poziom niejasności i nieprecyzyjności tego przepisu, nieokreślającego jakichkolwiek przesłanek dla ustalenia kolejności zgłoszonych zgromadzeń, uzasadnia zarzut jego niezgodności z normą konstytucyjną, z której (w ramach zasady demokratycznego państwa prawnego) wyprowadzona została między innymi zasada przyzwoitej legislacji, na którą składa się zasada określoności prawa, czyli wymóg formułowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.

Wnioskodawca ten przypomina, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowana została reguła, zgodnie z którą kryteria precyzyjności regulacji prawnej, jasności przepisu oraz jego legislacyjnej poprawności składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do regulacji, ocenianych w aspekcie zgodności z Konstytucją²⁶.

²⁵ Art. 53. § 1. Skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie.

§ 2. W przypadkach, o których mowa w art. 52 § 3 i 4, skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa.

§ 3.(...)

²⁶ zob. wyrok TK z dnia 28.10.2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138

Zdaniem Rzecznika, przepis art. 8 ust. 2 P. o z. tego testu nie przechodzi, ze względu na niespełnienie kryterium precyzyjności oraz jasności przepisu. Treść zaskarżonej normy nie pozwala nie tylko na odczytanie, ale także na zdekodowanie z jego treści jednoznacznej normy prawnej, a ponadto budzi wątpliwości co do obowiązku nałożonego na obywateli. Rzecznik - powołując się na dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego w tej kwestii - stwierdza, iż niejasność normy oznacza w praktyce niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo²⁷. W omawianym przypadku niejasność art. 8 ust. 2 w zw. z art. 7a ust. 1 P. o z. ma przejawiać się w braku sprecyzowania momentu, jaki powinien zostać przyjęty przez organ dla oceny, które zgromadzenie zostało zgłoszone „później”. RPO podnosi, iż obowiązek zawiadomienia organu gminy o planowanym zgromadzeniu, określony w art. 7 P. o z., musi zostać zrealizowany tak, aby wiadomość o zgromadzeniu dotarła do organu nie później niż na 3 dni robocze, a najwcześniej 30 dni przed datą zgromadzenia. Przepis ten nie przewiduje jednak konkretnej formy dla zawiadomienia o zgromadzeniu, nie określa też, w jaki sposób wiadomość ma zostać doręczona do organu gminy. Jedną z możliwości ustalenia formy zawiadomienia organu Rzecznik dostrzega w zastosowaniu art. 63 Kodeksu postępowania administracyjnego²⁸ (dalej: k.p.a.), na który wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 lipca 2008 r., w sprawie o sygn. akt P 15/08²⁹,

²⁷ zob. wyrok TK z dnia 20.11.2002 r., sygn. K 41/02, OTK Z.U. nr 6/A/2002, poz. 83

²⁸ Art. 63. § 1. Podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

§ 2. Podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych.

§ 3. Podanie wniesione pisemnie albo ustnie do protokołu powinno być podpisane przez wnoszącego, a protokół ponadto przez pracownika, który go sporządził. Gdy podanie wnosi osoba, która nie może lub nie umie złożyć podpisu, podanie lub protokół podpisuje za nią inna osoba przez nią upoważniona, czyniąc o tym wzmiankę obok podpisu.

§ 3a. Podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego powinno:

- 1) być uwierzytelnione przy użyciu mechanizmów określonych w art. 20a ust. 1 albo ust. 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz
- 2) zawierać dane w ustalonym formacie, zawartym we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru.

§ 4. Organ administracji publicznej jest obowiązany potwierdzić wniesienie podania, jeżeli wnoszący tego zażąda. W przypadku wniesienia podania w formie dokumentu elektronicznego organ jest obowiązany potwierdzić wniesienie podania przez doręczenie urzędowego poświadczenia odbioru na wskazany przez wnoszącego adres elektroniczny.

²⁹ zob. wyrok TK z dnia 10.07.2008 r., sygn. P 15/08, OTK Z.U. nr 6/A/2008, poz. 105

dotyczącym zgodności z Konstytucją unormowania penalizującego jako wykroczenie zwoływanie zgromadzenia spontanicznego bez wymaganego zezwolenia. Zastosowanie tego przepisu oznacza, iż organizator może skorzystać z następujących form zgłoszenia: za pomocą operatora pocztowego (w takim przypadku informacja może dotrzeć do organu nawet z kilkudniowym opóźnieniem, a za moment zgłoszenia może być uznany zarówno dzień wysłania wiadomości, jak i doręczenia jej do organu), przesłania wiadomości pocztą elektroniczną (przy czym i tu mogą występować dwa terminy: przesłania wiadomości oraz jej odczytania przez adresata), a także – osobistego doręczenia informacji do urzędu.

Ustawodawca, wprowadzając pojęcie zgromadzenia „zgłoszonego później”, nie wskazał równocześnie, jaki moment jest decydujący dla organu gminy przy dokonywaniu oceny, które zgromadzenie zostanie wezwane do zmiany miejsca lub czasu manifestacji (np. gdy zawiadomienia zostały przesłane tego samego dnia – brak jest możliwości ustalenia pierwszeństwa pomiędzy zgłoszonymi zgromadzeniami, chociażby co do określenia dokładnej godziny nadania zawiadomienia na poczcie, a bez tego niemożliwe jest ustalenie, które zgromadzenie zostało zgłoszone później).

W sytuacji, gdy ustawa przewiduje, że oceny tego, które zgromadzenie zostało zgłoszone później, dokonuje organ gminy, nie ulega wątpliwości, iż organ władzy publicznej musi samodzielnie dokonać interpretacji pojęcia „zgromadzenie zgłoszone później”.

Zarzucając niezgodność art. 9 ust. 1, 2 i 4 w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy z art. 78 (ustanawiającym gwarancję zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji) w zw. z art. 57 Konstytucji oraz z art. 13 w zw. z art. 11 EKPC, Rzecznik stwierdza, iż powyższa regulacja nie gwarantuje organizatorowi zgromadzenia uzyskania rozstrzygnięcia odwoławczego przed datą zgromadzenia.

Zaskarżony art. 9 P. o z. wprowadza tylko tryb odwoławczy od decyzji o zakazie zgromadzenia, stanowiąc terminy: 3 dni od zawiadomienia, ale nie

później niż na 24 godziny przed datą zgromadzenia – na doręczenie organizatorowi decyzji organu gminy o zakazie zgromadzenia (ust. 1), 24-godzinny – na wniesienie bezpośrednio do wojewody odwołania od decyzji organu gminy (ust. 2) oraz 24-godzinny – na rozpatrzenie tego odwołania przez wojewodę. W konsekwencji, taki tryb nie daje gwarancji zakończenia postępowania przed datą planowanego zgromadzenia.

Rzecznik podnosi, iż jedną z cech wolności zgromadzeń jest wolność ich organizowania, w czym zawiera się możliwość wyboru czasu zgromadzenia. Procedura odwoławcza od decyzji o zakazie zgromadzenia musi być zatem skonstruowana w sposób, który umożliwia uzyskanie ostatecznej decyzji administracyjnej przed terminem zgromadzenia. Wymóg skonstruowania procedury, która umożliwi uzyskanie decyzji organu drugiej instancji przed tym terminem, wynika zarówno z art. 78, jak również z art. 13 EKPC.

Samo istnienie jakiegoś środka odwoławczego jest niewystarczające, gdyż, w świetle art. 13 EKPC, środek ten powinien być „skuteczny”, a więc adekwatny i efektywny, co oznacza możliwość zapewnienia odpowiedniego naprawienia naruszenia poprzez usunięcie stanu niezgodnego ze standardami Konwencji. O ile w systemie prawnym przewidziano środek zaskarżenia od decyzji o zakazie zgromadzenia, to jednak przewidziana droga odwoławcza nie spełnia wymogu efektywności. Zweryfikowanie prawidłowości decyzji organu gminy po dacie zgromadzenia nie prowadzi do naprawienia naruszenia, jakim w tym wypadku jest wydanie wbrew przepisom prawa decyzji o zakazie zgromadzenia przez organ gminy. Ponadto, wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji o zakazie zgromadzenia, a więc zorganizowanie zgromadzenia lub wzięcie w nim udziału, mimo zakazu organu gminy, stanowi zachowanie bezprawne, wypełniające znamiona wykroczenia z art. 52 Kodeksu wykroczeń.

W ocenie Rzecznika, taka regulacja, mimo skrócenia - w porównaniu z poprzednim stanem prawnym - z 3 dni do 24 godzin, okresu, w jakim

wojewoda został zobowiązany do wydania decyzji po wniesieniu odwołania, jest jednak nadal - w świetle konstytucyjnych i konwencyjnych standardów - niewystarczająca. RPO podnosi również, iż nieefektywność tej regulacji wpływa na zakres realizacji wolności obywatelskiej, ponieważ „zgrupowanie traci sens oraz siłę oddziaływania, jeśli odbędzie się w innym niż zaplanowany terminie”, kiedy to problem społeczny, który miał być jego przedmiotem, utracił już swoje znaczenie „w bieżącej debacie politycznej lub społecznej”.

Z tego względu - w ocenie Rzecznika - „zasadne jest stwierdzenie niezgodności z Konstytucją oraz EKPC art. 9 ust. 1, 2 i 4 *Prawa o zgromadzeniach* w związku z art. 7 ust. 1 tej ustawy”.

Ostatni z zarzutów Rzecznika, sformułowanych wobec *Prawa o zgromadzeniach*, dotyczy niezgodności art. 10 ust. 3 tej ustawy z art. 2 oraz art. 57 Konstytucji.

Kwestionowany przepis stanowi, że przewodniczący zgromadzenia odpowiada za zgodny z przepisami prawa przebieg zgromadzenia i jego przeprowadzenie w taki sposób, aby zapobiec powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia, oraz podejmuje w tym celu przewidziane w ustawie środki. Nie daje jednak temu przewodniczącemu możliwości ustalenia, jakie działania powinien podjąć w celu wypełnienia nałożonego obowiązku.

W ocenie RPO, przepis ten jest skonstruowany w nieprecyzyjny sposób, co powoduje, iż możliwe są jego dwie odmienne interpretacje, zwłaszcza iż określony w jego treści obowiązek nie jest sankcjonowany, ani karnie ani administracyjnie. Rzecznik zauważa, iż unormowanie to można interpretować jako wprowadzenie przez ustawodawcę zmodyfikowanej odpowiedzialności odszkodowawczej przewodniczącego zgromadzenia, a więc - w przypadku powstania szkód z winy innych uczestników zgromadzenia - odpowiedzialności na zasadach uregulowanych w Kodeksie cywilnym. W odmiennej interpretacji, która prowadzi do uznania, że zaskarżona regulacja zawiera normę pustą, która nie jest obarczona jakąkolwiek sankcją (karną, cywilną lub administracyjną) –

przepis ten „byłby swoistym postulatem ustawodawcy mającym na celu wywołanie pożądanych skutków” (wniosek RPO, s. 30).

Rzecznik uważa, iż organizator zgromadzenia nie ma możliwości kontroli, czy nawet wpływu, na zachowanie uczestników zgromadzenia w takim stopniu, który usprawiedliwiłby obciążenie go przez ustawodawcę taką odpowiedzialnością. Nie zostało sprecyzowane, jakie środki podjęte przez organizatora zostaną uznane za wystarczające do zwolnienia się z odpowiedzialności za cudze czyny.

Zdaniem Rzecznika, powyżej wskazana niejasność art. 10 ust. 3 P. o z., prowadząca do dwóch skrajnie odmiennych interpretacji tego przepisu, uzasadnia wniosek, że regulacja ta nie spełnia wymogów określonych w art. 2 Konstytucji. Nie przechodzi bowiem, podobnie jak art. 8 ust. 2 w zw. z art. 7a ust. 1 P. o z. - z uwagi na wskazany problem interpretacyjny - testu precyzyjności i jasności regulacji, według standardów wynikających z tej normy Konstytucji.

Rzecznik zwraca uwagę na to, że „gdyby z powyższego przepisu wynikała jednoznaczna norma, wprowadzająca odpowiedzialność odszkodowawczą przewodniczącego zgromadzenia za czyny innych osób, to należałoby taką normę uznać za niezgodną z art. 57 Konstytucji, gdyż prowadziłaby do »nieproporcjonalnego« ograniczenia wolności zgromadzeń” (wniosek RPO, s. 31).

W ocenie Rzecznika, zaskarżona regulacja może zostać uznana za wprowadzenie odpowiedzialności majątkowej organizatora zgromadzenia (przewodniczącego) za czyny niedozwolone uczestników manifestacji. Przepis nie przewiduje zaś sposobu zwolnienia się z takiej odpowiedzialności.

Z literalnego brzmienia art. 10 ust. 3 P. o z. można wnioskować, że nawet dołożenie wszelkiej staranności, dopełnienie wszelkich możliwych starań dla zapewnienia pokojowego przebiegu manifestacji, w tym zastosowanie środków przewidzianych w ust. 4 i 5 tego artykułu, nie prowadzi do zwolnienia

organizatora od odpowiedzialności, jeżeli, mimo podjętych środków, szkody spowodowane przez uczestników zgromadzenia jednak powstaną.

W związku z wyżej wskazaną niepewnością organizatora co do środków, jakie powinien podjąć, aby zwolnić się z ustanowionej w art. 10 ust 3 Prawa o zgromadzeniach odpowiedzialności, powyższy przepis Rzecznik uznaje także za niezgodny z art. 2 Konstytucji, w zakresie, w jakim wyprowadza się zeń zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Analizę zakwestionowanych przepisów ustawy należy poprzedzić ogólnymi uwagami dotyczącymi gwarantowanej przez art. 57 Konstytucji RP oraz art. 11 EKPC wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, zwłaszcza w tych jej aspektach, które mają znaczenie z punktu widzenia oceny konstytucyjności unormowań zakwestionowanych w omówionych wyżej wnioskach.

Jak wskazuje się w doktrynie prawa konstytucyjnego, „wolność zgromadzeń stanowi konieczny element demokracji i ściśle związanej z nią pluralizmu. Warunkuje ona też możliwość korzystania przez osoby fizyczne z wielu przysługujących im praw i wolności, zwłaszcza tych o charakterze politycznym. Chroni ona leżącą w interesie publicznym możliwość kształtowania i wyrażania opinii (pozytywnych, krytycznych, protestów itp.) różnych grup społecznych na interesujące je sprawy i w ten sposób zapewnia im wpływ na demokratyczny proces podejmowania decyzji”³⁰.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat wolności zgromadzeń, jej funkcji i zasad realizacji, wskazując zasadnicze cechy tej wolności. W wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r., w sprawie o sygn. akt K. 34/99, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że wolność zgromadzeń „*jest niezwykle ważnym środkiem komunikacji międzyludzkiej zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej oraz formą uczestnictwa w debacie publicznej, a w konsekwencji –*

³⁰ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 289 – 290

*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*³¹.

Również w powoływanym już wyroku w sprawie P 15/08, Trybunał Konstytucyjny uznał, że *„wolność zgromadzeń jest jednym z istotnych elementów współczesnego standardu państwa demokratycznego w sferze podstawowych praw i wolności obywatelskich*³². Jest bowiem jednym z fundamentów demokratycznego społeczeństwa, stanowiąc warunek jego prawidłowego rozwoju. Jako konstytucyjne prawo podstawowe stanowi także przesłankę samorealizacji każdego człowieka. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonej w tym wyroku, *„[w]olności, w ramach których odbywa się dyskurs publiczny, są gwarantem ustroju demokratycznego opartego na poszanowaniu praw mniejszości, umożliwiają pluralistyczną deliberację publiczną, a także obieg informacji i krytykę społeczną, utrudniają manipulacje prawem i jego stosowaniem. Wolność zgromadzeń (podobnie jak wolność komunikacji medialnej) służy krytyce społecznej i przejrzystości w życiu publicznym. Także sprowokowanie dyskusji o ważnym problemie poruszającym opinię społeczną oraz spowodowanie reakcji oficjalnej władz (np. dochodzenia) jest głównym zadaniem zgromadzeń, podobnie jak komunikacji medialnej. Każde zabranie głosu służące powstawaniu i sprawnemu funkcjonowaniu dobrze poinformowanego społeczeństwa, zdolnego podejmować świadome decyzje dotyczące kwestii mających wpływ na problemy społeczne, jest dyskusją o społecznym znaczeniu. Konieczne jest zatem, aby niezbędne ograniczenia*

³¹ wyrok TK z dnia 28.06.2000 r., sygn. K. 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142

³² wyrok TK w sprawie P 15/08, wym. w przyp. 29

wolności zgromadzeń, w imię ochrony jednostki, nie prowadziły do zamrożenia debaty społecznej i wymuszonego milczenia o nieujawnionych zjawiskach”³³.

W świetle przepisu art. 57 Konstytucji, każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Przepis ten zamieszczony został w części rozdziału II, zatytułowanej „Wolności i prawa polityczne”. Takie umiejscowienie wolności zgromadzeń wiąże się bowiem z jej szczególnym znaczeniem dla sfery życia politycznego. Konstytucyjne pojęcie zgromadzenia (i konstytucyjna gwarancja jego ochrony) obejmuje jednak nie tylko zgromadzenia o charakterze politycznym, lecz wszystkie zgromadzenia pokojowe, które, w społeczeństwie demokratycznym, stanowią realizację przez obywateli prawa do swobody wypowiedzi.

Art. 57 Konstytucji gwarantuje więc wolność zgromadzeń nie tylko politycznych, ale też innych zgromadzeń publicznych bądź zgromadzeń prywatnych, niezwiązanych ze sferą życia publicznego. Konstytucja nie wprowadza podziału na zgromadzenia publiczne i zgromadzenia prywatne, jak również nie przewiduje rozróżnienia na zgromadzenia w przestrzeni otwartej i zamkniętej. Ochrona konstytucyjna, wynikająca z art. 57 Konstytucji, rozciąga się zarówno na zgromadzenia na otwartej przestrzeni (w tym m.in. zgromadzenia na drogach publicznych), jak i na zgromadzenia w pomieszczeniach zamkniętych.³⁴

Należy przy tym zauważyć, iż Konstytucja RP w art. 57 wyróżnia w istocie - jako odrębne, choć zarazem współistniejące - dwie wolności: wolność organizowania zgromadzeń i wolność uczestniczenia w nich.

Powołana norma konstytucyjna przesądza takie fundamentalne kwestie, jak to, że swoboda zgromadzania się jest wolnością oraz że jest wolnością człowieka. Na tę konstytucyjnoprawną kwalifikację wolności zgromadzania się wskazuje wykładnia gramatyczna przepisu art. 57 ustawy zasadniczej.

³³ *ibidem*

³⁴ zob. wyrok TK w sprawie K. 34/99, wym. w przyp. 31

Norma konstytucyjna nie ustanawia wolności, nie przyznaje więc każdemu (człowiekowi) wolności zgromadzania się jako prawa podmiotowego, lecz deklaruje istnienie takiej wolności, uznając ją jako wartość przyrodzoną każdemu oraz wartość niezbywalną³⁵.

Z konstytucyjnoprawnym uznaniem wolności zgromadzania się związane jest sprowadzenie zakresu uprawnień prawodawcy jedynie do regulacji granic tej wolności. Prawodawca nie jest bowiem uprawniony do pozytywnego sprecyzowania treści wolności w postaci sfery określonego działania, ponieważ jest ona założona już w samym pojęciu wolności, jest natomiast kompetentny do wskazania na ograniczenia wolności w formie zakazów, nakazów oraz sankcji za ich naruszenie. Ma to istotne znaczenie interpretacyjne przy stosowaniu norm prawnych wprowadzających ograniczenia. Organ stosujący prawo musi interpretować je zawężająco i wyklądać dany przepis *in dubio pro libertate*³⁶.

Sfera aktywności władzy publicznej w dziedzinie wolności zgromadzeń jest ograniczona do nadzorowania zgromadzenia i podejmowania stosownych decyzji wobec zgromadzenia (jego uczestników), jeżeli zgromadzenie wykracza poza granice określone prawem. Organy władzy publicznej nie mają kompetencji do zezwalania na zorganizowanie zgromadzenia, gdyż to pozostaje w sferze swobodnej decyzji podmiotu tej wolności, lecz jedynie muszą przyjąć do wiadomości, dokonane przez ten podmiot, powiadomienie o zamiarze skorzystania ze swobody obywatelskiej. Organy te wyposażone są jednak w prawo do reakcji negatywnej – do zakazu zgromadzenia, jeżeli cel lub odbycie zgromadzenia narusza przepisy obowiązującego prawa lub zagraża istotnym wartościom konstytucyjnym (np. życiu lub zdrowiu ludzi).

W piśmiennictwie podnosi się, że „zgromadzenie jest wydarzeniem z natury ograniczonym w czasie, nie ma stałych form organizacyjnych, może, choć nie musi (jeśli jest na przykład prywatne), być otwarte dla nieograniczonej

³⁵ zob. *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*; Tom III: *Wolności i prawa polityczne*, pod. red. W. Skrzydło, Kraków, Zakamycze 2002, s. 25-26

³⁶ *tamże*

liczby uczestników”.³⁷ Zgromadzenie różni się od innej formy zgrupowania osób, a mianowicie zrzeszenia, przynajmniej dwoma cechami istotnymi: jest pozbawione elementu względnej trwałości oraz elementu posiadania struktury organizacyjnej.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, powołując się na poglądy doktryny³⁸, w cytowanym wyroku w sprawie P 15/08, „[n]a pojęcie zgromadzenia składają się dwa zasadnicze elementy: zebranie co najmniej kilku osób w jednym miejscu oraz psychiczny związek pomiędzy zebranymi osobami. Dla definicji zgromadzenia istotne znaczenie ma to, że związek zachodzący między osobami biorącymi w nim udział wynika z chęci wymiany opinii lub poglądów”³⁹.

Określając zakres analizowanego pojęcia w oparciu o przedstawione kryteria należy uznać, że termin „zgromadzenie”, użyty w art. 57 Konstytucji, obejmuje swoim zakresem zgrupowania czy zebrania mające na celu wspólne obrady lub wspólne wyrażenie poglądów. Cecha wspólnego działania dla realizacji wspólnych celów różni zgromadzenie od grupy osób będących widzami spektaklu teatralnego czy seansu filmowego czy od przypadkowego zbiegowiska osób, np. w miejscu wypadku komunikacyjnego. W przypadku zgromadzenia, inaczej niż w sytuacji przypadkowo zebranej grupy ludzi, konieczne jest minimum organizacji, w tym - istnienie organizatora, przedstawienie celu i ustalenie miejsca zgromadzenia.

Zgromadzenie publiczne ma zawsze charakter okazjonalny, co koresponduje z charakterem więzi występującej między jego uczestnikami i różni zgromadzenie od stowarzyszenia, które zakłada istnienie względnie trwałych relacji między jego członkami. Zgromadzenie nie tworzy bowiem trwałej więzi między jego uczestnikami i zazwyczaj pozostają oni, przynajmniej w części, grupą ludzi wzajemnie anonimowych.

³⁷ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 138

³⁸ zob. P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998, s. 14 i n.

³⁹ zob. przyp. 29

Identyfikując podstawowe cechy wolności zgromadzeń jako wolności obywatelskiej należy przede wszystkim przytoczyć pogląd Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 10 listopada 2004 r., w sprawie o sygn. akt Kp 1/04, wskazał, że *„w odróżnieniu od wolności stowarzyszania się, ale także i od wszelkich zgromadzeń czy zebrań o charakterze prywatnym, gdzie ustalenie tożsamości osoby uczestniczącej jest czymś oczywistym lub co najmniej czymś w pełni dopuszczalnym i możliwym, uczestnictwo w zgromadzeniu publicznym nie jest określone imiennie, jest anonimowe, podczas gdy uczestnictwo w zebraniu prywatnym jest nominatywne i osobiste (...). Tak pojmowany anonimowy charakter uczestnictwa w zgromadzeniu publicznym jest ważnym elementem treści normatywnej konstytucyjnej wolności zgromadzeń, jest przejawem wolności, z którego jednostka (obywatel) może skorzystać”*⁴⁰.

Jak stwierdza się w piśmiennictwie, „anonimowość uczestników zgromadzenia - za wyjątkiem jego organizatorów - ma podstawowy sens gwarancyjny. Łatwość identyfikacji uczestników zgromadzenia przez władze publiczne lub inne podmioty, przeciwko którym zgromadzeni - korzystając z konstytucyjnej wolności - występują, może powodować „efekt mrozący” i zniechęcać do korzystania z wolności politycznej, fundamentalnej w demokratycznym państwie prawnym”⁴¹.

Wynikający z normatywnej treści wolności zgromadzenia publicznego anonimowy charakter uczestnictwa nie dotyczy jednak organizatorów zgromadzenia, co wiąże się z koniecznością zgłoszenia zamiaru jego organizacji odpowiednim organom władzy publicznej, stosownie do regulacji ustawowej. Organizatorzy, notyfikując zgromadzenie, muszą ujawnić swoją tożsamość w celu wskazania adresata ewentualnych powinności i odpowiedzialności, przewidzianych w ustawie. Ujawnienie danych organizatora w celu personalizacji jego odpowiedzialności jest tym rodzajem ograniczenia wolności

⁴⁰ wyrok TK z dnia 10.11.2004 r., sygn. Kp 1/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 105

⁴¹ R. Piotrowski. *Opinia o zgodności z Konstytucją RP wybranych propozycji zmian w ustawie z dnia 5 lipca 1990 r. - Prawo o zgromadzeniach, zawartych w druku sejmowym nr 35*, Warszawa 2012, dostępna na stronie internetowej Sejmu RP (w linku: Prace Sejmu, w zakładce – Proces legislacyjny)

zgromadzeń, na jaki zezwala norma konstytucyjna – w zdaniu drugim art. 57 ustawy zasadniczej.

Pozostałymi elementami treści normatywnej konstytucyjnej wolności zgromadzeń publicznych są: pokojowy charakter i brak więzów organizacyjnych między uczestnikami zgromadzeń publicznych, a także między organizatorem zgromadzenia i jego uczestnikami⁴².

Ustawa dokonuje podziału zgromadzeń na dwie kategorie, dokonując tego poprzez zdefiniowanie tylko „zgromadzenia publicznego”, dla której to kategorii przewidziany jest odrębny reżim prawny w aspekcie warunków organizacji, a przede wszystkim – podlegania trybowi notyfikacyjnemu. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy, o publicznym charakterze zgromadzenia decyduje zorganizowanie go na otwartej przestrzeni, dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób. Warto zauważyć, iż nowelizacja z 2012 r. nie modyfikuje treści art. 6 ust. 1 ustawy. Zgromadzenie publiczne, choć jest okazjonalne, i czasem jest przypadkowym zgrupowaniem osób, pozostaje jednak zgrupowaniem intencjonalnym. Ma konkretny cel, którym jest wyrażenie opinii lub idei, zmanifestowanie wspólnego stanowiska albo też obrona określonych interesów przez jego uczestników.

W art. 1 ust. 2 ustawy zgromadzenie (każde, a więc również publiczne), określa się jako zgrupowanie osób (co najmniej 15), zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska. W świetle tej definicji u zebranych (zgromadzonych) musi istnieć swego rodzaju łączność psychiczna czy poczucie wspólnoty. W doktrynie odróżnia się zgromadzenia od wszelkich innych zbiorowisk ludzi, takich jak zbiegowisko publiczne czy udział w imprezach o charakterze artystycznym, rozrywkowym lub sportowym, w których taki wewnętrzny związek nie istnieje, zaś uczestniczący w takim wydarzeniu są jedynie jego obserwatorami⁴³.

⁴² zob. wyrok TK o sygn. Kp 1/04, wym. w przyp. 40

⁴³ zob. M. Chmaj, *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków Zakamycze 2006, s. 144

Ten właśnie, szczególnie istotny aspekt zgromadzenia publicznego, odróżniający je od innych „zgrupowań ludzi”, uwypuklił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 listopada 2004 r., w sprawie o sygn. Kp 1/04, podkreślając, że *„zgromadzenie publiczne, choć jest okazjonalne, nie jest jednak przypadkowym zgrupowaniem osób, lecz zgromadzeniem intencjonalnym zwołanym przez organizatorów, ma swój konkretny cel, którym jest wyrażenie opinii lub idei albo obrona określonych interesów przez jego uczestników. Inaczej więc niż w sytuacji przypadkowo zebranej grupy ludzi, bądź osób zebranych np. podczas spektaklu teatralnego czy seansu filmowego, zakłada to konieczne minimum organizacji zgromadzenia oraz istnienie organizatora, przedstawienia celu i miejsca zgromadzenia”*⁴⁴.

Wolność zgromadzeń, jako swobodnego i pokojowego gromadzenia się, jest gwarantowana także przez EKPC, wskazującą na przesłanki dopuszczalnego jej ograniczania. Prawo do spokojnego zgromadzania się oraz dopuszczalne jego ograniczenia przewiduje także powołany przez Wnioskodawcę II, jako wzorzec konstytucyjnej kontroli, art. 21 MPPOiP, a gwarancje wolności zgromadzeń zawiera również Art. 12 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁴⁵ (Dz.U. UE. C. 2007.303.1), zgodnie z którym każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich.

Konwencja (EKPC) nie definiuje jednak pojęcia zgromadzenia. Jest ono pojęciem autonomicznym Konwencji, a zatem dla uznania danej grupy osób za zgromadzenie decydujące znaczenie ma rozumienie tego pojęcia przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC). We wspólnej tradycji konstytucyjnej państw-stron Konwencji wykształciły się natomiast pewne

⁴⁴ wyrok w sprawie o sygn. Kp 1/04 – zob. przyp. 40

⁴⁵ **Artykuł 12. Wolność zgromadzania się i stowarzyszania się**

1. Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich, z którego wynika prawo każdego do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla obrony swoich interesów.

2. Partie polityczne na poziomie Unii przyczyniają się do wyrażania woli politycznej jej obywateli.

elementy, które można uznać za konstytutywne dla zgromadzenia, a mianowicie: 1) zgromadzanie (zbieranie, grupowanie) się przynajmniej dwóch osób, 2) dla realizacji celu wspólnego, 3) w zasadzie wspólnie z innymi 4) w jednym miejscu (publicznym) i czasie. W tradycji europejskiej za zgromadzenia uznawane są - w poszczególnych państwach - w zasadzie wyłącznie zgrupowania osób, które posiadają odpowiednią, określoną ustawami, liczbę, z reguły wykraczającą poza dwie lub trzy osoby. Zgromadzeniami w rozumieniu art. 11 EKPC nie są przede wszystkim grupy osób zebrane w jednym miejscu i czasie w celach wyłącznie gospodarczych lub rozrywkowych, których rola sprowadza się wyłącznie do roli widza lub konsumenta, np. masowe imprezy rozrywkowe, mecze piłkarskie, targi, jarmarki.

Fundamentalny charakter prawa do zgromadzania się podkreśla w swoim orzecznictwie ETPC, wskazując, że prawo do swobodnego zgromadzania się jest prawem podstawowym w społeczeństwie demokratycznym i jednym z fundamentów takiego społeczeństwa⁴⁶.

W orzecznictwie ETPC dominuje pogląd, iż art. 11 EKPC chroni jedynie prawo do pokojowych zgromadzeń i pojęcie to nie obejmuje demonstracji, których organizatorzy i uczestnicy zamierzają użyć przemocy. ETPC uznaje jednak, iż swoboda zgromadzania się, zagwarantowana w art. 11 EKPC, obejmuje pokojowe zgromadzenia organizacji głoszących kontrowersyjne poglądy, chroni więc demonstrację, która może irytować osoby przeciwne popieranym ideom lub żądaniom.⁴⁷

Warto przy tym dodać, iż w wyrokach ETPC wielokrotnie zaznaczano, że demokracja nie jest tylko fundamentalną cechą europejskiego porządku publicznego, lecz jest jedynym politycznym wzorcem rozważanym w Konwencji oraz jedynym zgodnym z nią. Na mocy zapisów drugiego paragrafu art. 11 EKPC (jak również art. 8, 9 i 10 tej Konwencji), jedyną koniecznością,

⁴⁶ zob. wyroki ETPC: z dnia 23.10.2008 r. w sprawie *Kazantseva p. Rosji* nr 26365/05; z dnia 20.02.2003 r. w sprawie *Djavit przeciwko Turcji*; nr 20652/92, publ.: www.echr.coe.int

⁴⁷ zob. wyrok ETPC z dnia 2.10.2001 r., w sprawie *Stankow i United Macedonian Organisation Ilinden przeciwko Bułgarii*; nr 29221/95, publ.: www.echr.coe.int

która może usprawiedliwiać ingerencję w jakiekolwiek z praw chronionych w tych artykułach, jest taka, która może być uznana za wywodzącą się z „demokratycznego społeczeństwa”. Konieczność w demokratycznym społeczeństwie oznacza więc, że ingerencja musi odpowiadać pilnej potrzebie społecznej i powinna być proporcjonalna do uprawnionego celu.

Wymóg „konieczności w demokratycznym państwie” potwierdza w swym orzecznictwie również Trybunał Konstytucyjny, prezentując utrwalone stanowisko, zgodnie z którym wymóg ten oznacza nakaz uwzględnienia zasady proporcjonalności, rozumianej jako adekwatność dóbr poświęcanych do dóbr i wartości chronionych. Z nakazu tego wynikają więc kolejne dalsze nakazy: 1) stosowania środków, które umożliwiają skuteczną realizację zamierzonych celów; 2) stosowania środków niezbędnych, tzn. środków najmniej uciążliwych dla jednostki; 3) zachowania odpowiedniej proporcji między korzyścią, którą przynoszą zastosowane środki, a ciężarem nałożonym na jednostkę.

Ograniczenia wolności zgromadzeń, ustanawiane na podstawie art. 57 zdanie drugie Konstytucji, muszą spełniać zatem wszystkie wymienione wymogi konstytucyjne, zawarte w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.⁴⁸ Z tego powodu ocena proporcjonalności ograniczeń wolności zgromadzeń musi być prowadzona z uwzględnieniem surowych kryteriów „niezbędności” ograniczenia.

Ustawodawca nie może bowiem w dowolny sposób decydować o treści i zakresie ograniczeń wolności zgromadzeń, oczywiście pod warunkiem, iż wolność ta jest realizowana w formie pokojowego gromadzenia się.

Jak podnosi się w doktrynie, „zgromadzenie większej liczby osób w jednym miejscu, zwłaszcza publicznym, powoduje z natury rzeczy konieczność szczególnej wnikliwości przy rozstrzygnięciu kolizji między wynikającymi z tej wolności uprawnieniami jej beneficjentów, a - z drugiej strony - prawami i

⁴⁸ zob. wyrok TK wym. w przyp. 31

wolnościami innych osób (podmiotów), lecz także z wymogami bezpieczeństwa, które państwo demokratyczne ma wręcz obowiązek sobie zapewnić, a także – koniecznością utrzymania porządku publicznego i zapewnienia ochrony środowisku naturalnemu (...). Nie jest pozbawiona podstaw hipoteza, że ustawodawca uwzględniając odpowiednie standardy ogólne wymienione w art. 31 ust. 3 może w większym stopniu, niż w przypadku innych wolności i praw, ograniczyć wolność zgromadzeń w ogólności, zaś w szczególności – zgromadzeń publicznych (...). Nie ulega bowiem wątpliwości, że wówczas reglamentacja prawna jest niezbędna dla skorelowania wolności zgromadzeń z wolnością (uprawnieniem) »wszystkich« do poruszania się i przemieszczania po drogach publicznych. Wyłania się na tym tle pewna gradacja dopuszczalnych ograniczeń, w zależności od charakteru i rodzaju, a także miejsca zgromadzenia”⁴⁹.

Z art. 1 ust. 1 P. o z. wynika wprost, iż „każdy może korzystać z wolności pokojowego zgromadzania się”. W ten sposób przepis ustawy nawiązuje do treści normatywnej art. 57 Konstytucji, który w zdaniu pierwszym zapewnia każdemu „wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich”, podkreślając kluczową, dla objęcia zgromadzenia konstytucyjną ochroną, cechę, a więc jego pokojowy charakter, i jednocześnie zastrzegając w zdaniu drugim możliwość ustawowego ograniczenia tej wolności.

„Pokojowy” charakter jest zatem fundamentalną cechą konstytucyjnej wolności zgromadzeń i winien być oceniany zarówno w świetle założonego celu, zamiarów organizatorów zgromadzenia, jak i dotyczyć przebiegu zgromadzenia. Pojęcie „zgromadzenia pokojowego” należy odnieść do zgromadzenia, które powinno przebiegać z poszanowaniem integralności fizycznej osób oraz mienia prywatnego i publicznego. Pojęcie to wyklucza zatem stosowanie przemocy oraz innej formy przymusu przez uczestników

⁴⁹ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 57, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, red. L. Garlicki, Tom IV Warszawa 2005, s. 31.

zgromadzenia, zarówno wobec innych jego uczestników, jak i wobec osób postronnych oraz funkcjonariuszy publicznych.

Zgrupowanie ludzi niemające pokojowego charakteru, a zatem takie, którego przebieg lub zamiar wskazują wyraźnie na to, iż przemoc jest lub będzie stosowana przez jego uczestników, należy uznawać za zbiegowisko. Konstytucyjnej ochronie podlega bowiem każde zgromadzenie, które ma charakter pokojowy.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wyżej wyroku w sprawie Kp 1/04, *„zgromadzenie nie traci jeszcze swego pokojowego charakteru, jeśli zdarzają się pojedyncze incydenty czy zakłócenia spokoju. Przystaje być pokojowe, gdy zakłócenia stają się poważne, dochodzi do przemocy wobec osób lub rzeczy. Nawet zgromadzenia, na których podburza się do czynów karalnych słowami lub pismem albo prowokuje się lub poniża innych, tracą swój pokojowy charakter dopiero wtedy, gdy pojawia się przemoc lub powstają szkody.”*⁵⁰

Niespełnienie warunku „pokojowego charakteru” może powodować ograniczenia w korzystaniu z wolności uczestnictwa w zgromadzeniu. Wywołuje bowiem reakcję władzy publicznej - właściwy organ administracji publicznej, któremu przedłożono stosowne zawiadomienie o zgromadzeniu, wydaje decyzję zakazującą odbycia zgromadzenia, gdy jego cel lub odbycie zgromadzenia sprzeciwiają się ustawom (regulacjom Prawa o zgromadzeniach lub ustaw karnych) albo gdy odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, a więc powodować naruszenie podstawowych wartości konstytucyjnych wymienionych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Zakaz taki uniemożliwia korzystanie z konstytucyjnej wolności zgromadzeń, a może być wydany na podstawie oceny, że bardzo prawdopodobne jest poważne zagrożenie pokojowego charakteru zgromadzenia.

⁵⁰ wyrok w sprawie o sygn. Kp 1/04 – zob. przyp. 40

Gdyby zaś zgromadzenie stało się „niepokojowe” i przybrało charakter niebezpieczny, a jego uczestnicy dopuszczaliby się zamachów na zdrowie ludzi czy na cudze mienie, a więc zakłócenia jego przebiegu stałyby się poważne, zaś, pomimo jego rozwiązania przez przewodniczącego lub przez przedstawiciela organu gminy, jego uczestnicy nie opuściliby miejsca, w którym się odbywało, uprawnione byłoby traktowanie tego zgrupowania jako zbiegowiska publicznego w rozumieniu art. 254 Kodeksu karnego⁵¹, a w następstwie – poniesienie odpowiedzialności karnej przez uczestników za czynny w nim udział.

Podkreślenie cechy pokojowego charakteru zgromadzenia, jako warunku jego ochrony gwarantowanej normami konstytucyjnymi i postanowieniami konwencyjnymi, ma zatem istotne, a nawet – priorytetowe znaczenie dla oceny trafności zarzutów podniesionych we wnioskach połączonych do kumulatywnego rozpoznania w niniejszej sprawie.

Odnosząc się kolejno, zgodnie z systematyką ustawy, do poszczególnych regulacji zakwestionowanych w trzech połączonych do rozpoznania wnioskach, warto podkreślić, iż znaczna część zarzutów, podnoszonych przez Wnioskodawców, adresowana jest do tych unormowań, które zostały zmienione bądź dodane do ustawy – Prawo o zgromadzeniach wymienioną na wstępie nowelizacją z 2012 r.

Wszystkie regulacje, zakwestionowane we wnioskach Grup posłów, mają swe źródło w tej nowelizacji, zaś Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował również konstytucyjność unormowań, które nie zostały objęte tą nowelizacją.

W zaskarżonym przez Rzecznika Praw Obywatelskich art. 1 ust. 2 ustawy ustawodawca ustalił na 15 liczbę osób wymaganych do uznania zgrupowania osób za zgromadzenie, a zatem takie zgrupowanie jednostek, które ma

⁵¹ Art. 254. § 1. Kto bierze czynny udział w zbiegowisku wiedząc, że jego uczestnicy wspólnymi siłami dopuszczają się gwałtownego zamachu na osobę lub mienie, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

§ 2. Jeżeli następstwem gwałtownego zamachu jest śmierć człowieka lub ciężki uszczerbek na zdrowiu, uczestnik zbiegowiska określony w § 1, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

zapewnione konstytucyjne i ustawowe gwarancje ochrony, ale też takie, które podlega ustawowym rygorom.

A contrario zatem – zgrupowania mniejszej liczby osób nie podlegają reżimowi notyfikacji i ochronie przewidzianej w ustawie, jednakże, jeśli odbywają się w przestrzeni publicznej (w przestrzeni prywatnej zazwyczaj są tylko zebraniem lub spotkaniem towarzyskimi i są dostępne na indywidualne zaproszenia, a więc pozbawione atrybutu anonimowości), także nie są zakazane, o ile są pokojowe, albowiem ewentualne negatywne reakcje wobec nich przedstawicieli władzy publicznej należałoby uznać za naruszenie nietykalności osobistej czy wolności wyrażania poglądów, gwarantowanej Konstytucją (art. 54 ust. 1 ustawy zasadniczej⁵²).

Można z kolei przyjąć, iż zgromadzenia w przestrzeni prywatnej mogą korzystać z ochrony służącej prawu do prywatności (art. 47 Konstytucji⁵³) albo z gwarancji konstytucyjnej w zakresie nienaruszalności mieszkania (art. 50 ustawy zasadniczej⁵⁴).

Przy zastosowaniu wykładni językowo-logicznej uprawniony jest też pogląd, iż o zgromadzeniu można mówić wtedy, gdy w danym czasie i miejscu spotka się, a więc „zgromadzi”, więcej niż jedna osoba, to znaczy, że powinny być to co najmniej dwie, a odwołując się do rzymskiej paremii *tres faciunt collegium* – co najmniej trzy osoby.

Zgrupowanie 14 osób (co jako przykład nielegalnego zgromadzenia wskazuje RPO), zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w formie pokojowej, nie korzysta co prawda z ochrony przewidzianej w ustawie, ale jego uczestnicy, którzy czynnie korzystają z tej

⁵² Art. 54. 1. Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.
2. Cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są zakazane. Ustawa może wprowadzić obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej.

⁵³ Art. 47. Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.

⁵⁴ Art. 50. Zapewnia się nienaruszalność mieszkania. Przeszukanie mieszkania, pomieszczenia lub pojazdu może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony.

wolności, nie zostają pozbawieni konstytucyjnych gwarancji wolności wyrażania własnych poglądów.

Z przyjęcia przez ustawodawcę liczby 15 osób, jako kwantyfikatora uznania przez ustawodawcę zgrupowania osób za zgromadzenie publiczne, nie wynika brak czy ograniczenie prawnokonstytucyjnej ochrony osób gromadzących się w mniejszej liczbie, albowiem ich aktywność w realizacji tej wolności może zyskać ochronę na innej podstawie konstytucyjnej, a mianowicie - wolności wypowiedzi (art. 54 Konstytucji).

Można zgodzić się z poglądem RPO, że, w określonych sytuacjach, niektóre z takich niezgłoszonych zgromadzeń mogą być uznane za zbiegowisko, co skutkowałoby wykroczeniem z art. 50 Kodeksu wykroczeń, ale brak jest podstaw, by stawiać generalną tezę, iż sam fakt zgromadzenia się osób w liczbie mniejszej niż 15, w celu wyartykułowania wspólnego stanowiska, automatycznie powodowałby nielegalność takiego zgromadzenia, skutkującą odpowiedzialnością karną.

Odnosząc do omawianego zagadnienia stanowisko Trybunału Konstytucyjnego – wyrażone wyroku w sprawie P 15/08 (który dotyczył penalizacji zwoływania zgromadzenia spontanicznego), iż *„za zgromadzenia nielegalne w świetle prawa polskiego można uznać: 1) zgromadzenie zakazane na podstawie art. 8 prawa o zgromadzeniach, 2) zgromadzenia rozwiązane na podstawie art. 10 ust. 5 lub art. 12 ust. 1 prawa o zgromadzeniach, 3) zgromadzenia zwołane z naruszeniem ustaw szczególnych (np. ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U Nr 156, poz. 1301, ze zm.), ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. Nr 113, poz. 985, ze zm.), ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2007 r. Nr 190, poz.*

1360)»⁵⁵ – za uprawniony można uznać pogląd, iż nie wolno traktować jako nielegalne zgromadzenie zgrupowania mniejszej niż przewidziana ustawowo liczba osób, także jeżeli zaistniało, bez wcześniejszego przygotowania, z jakiegoś nagłego, poruszającego daną społeczność powodu, np. w celu zaprotestowania i zajęcia stanowiska w związku z aktualnym wydarzeniem ze sfery społecznej lub politycznej, a nadto miało pokojowy charakter.

Ustalenie, czy w konkretnych okolicznościach zwołanie zgromadzenia niespełniającego ustawowego wymogu ilościowego, np. w związku z zaistnieniem nagłych, nieprzewidzianych wydarzeń, jest uzasadnione, należy do sfery oceny faktów, a więc tylko w ramach badania konkretnego przypadku.

Na każdym etapie postępowania w sprawie o wykroczenie organ stosujący prawo ustala, czy czyn w ogóle zawiera znamiona wykroczenia, a następnie – czy jest społecznie szkodliwy, w końcu – czy osoba sprawcy ponosi winę za swój czyn. Każdy fakt spowodowania zbiegowiska może być oceniany odmiennie. Może on przecież nie pociągać za sobą żadnej odpowiedzialności. Oceny tej może dokonać tylko organ stosujący prawo, a nie ustawodawca.

Zgodnie z art. 1 § 1 Kodeksu wykroczeń, odpowiedzialności za wykroczenie podlega bowiem ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Kodeks wykroczeń nie określa wykroczenia jedynie w sposób formalny, tj. wyłącznie jako czynu zabronionego przez ustawę, lecz wprowadza także jego cechę materialną – społeczną szkodliwość. Czyn musi być nie tylko zabroniony, ale również społecznie szkodliwy. Poza tym uzasadnienie zastosowania kary wobec sprawcy czynu zabronionego stanowi wina. Nie popełnia wykroczenia sprawca czynu zabronionego, jeżeli nie można mu przypisać winy w czasie czynu (art. 1 § 2 k.w.). Z kolei stopień winy wyznacza granicę wymierzonej sprawcy kary.

⁵⁵ zob. przyp. 29

Obowiązek zapewnienia ochrony zgromadzenia publicznego, jaki ciąży na organach władzy publicznej, jest immanentnie związany z umożliwieniem jednostkom niezakłóconej realizacji ich wolności. Prawo do uzyskania ochrony i zabezpieczenia przebiegu zgromadzenia, przez stosowne służby pozostające w dyspozycji władzy publicznej, przynależy osobom korzystającym z wolności zgromadzeń, a zwłaszcza organizatorom zgromadzenia.

Ochrona ta przybiera w praktyce - oprócz ochrony karnoprawnej w postaci odpowiedzialności sprawców utrudniania przeprowadzenia pokojowego zgromadzenia przy użyciu bezprawnych środków - formę asysty policyjnej, często z udziałem przedstawicieli gminnych służb porządkowych. Obowiązkiem władz publicznych jest bowiem nie tylko usunięcie przeszkód w zakresie korzystania z tak określonej sfery wolności obywatelskiej i zaniechanie nieuzasadnionej ingerencji w tę sferę, ale również – podjęcie kroków pozytywnych mających na celu urzeczywistnienie tego prawa. To zaś wymaga zazwyczaj koncentracji w miejscu zgromadzenia sił porządkowych, a co jest oczywiste – zaangażowania środków publicznych.

Ograniczenie minimalnej liczby osób tworzących zgromadzenie, w postaci zdefiniowania jako zgromadzenia zgrupowania co najmniej 15 osób, w pewnym stopniu może wskazywać na ograniczenie wolności jednostki, ale stanowi rozwiązanie mające charakter techniczny i uwzględniające proporcjonalność zaangażowania w ochronę zgromadzenia organów władzy publicznej, na których ciąży obowiązek ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, a także ochrony zdrowia oraz wolności i praw innych osób (a więc wartości o znaczeniu konstytucyjnym). Wypełnia zatem test niezbędności, o którym była wyżej mowa.

Przyjęty przez ustawodawcę limit liczby osób, których zgrupowanie określa się jako zgromadzenie, jest niewątpliwie podyktowany również względami racjonalności.

Doprecyzowanie pojęć konstytucyjnych przez prawodawcę w innych aktach prawnych należy do utrwalonych tradycji polskiego konstytucjonalizmu

(tu, jako przykład, można wskazać ustalenie w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora liczby posłów, jaka jest wymagana do powołania w Sejmie klubu parlamentarnego, czy ustalenie - i to nie w ustawie, ale w regulaminie Sejmu - liczby posłów zdolnych do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą).⁵⁶

Za nietrafne należy uznać argumenty wskazujące na - określone w innych aktach normatywnych - możliwości realizacji innej, konstytucyjnej wolności, organicznie powiązanej z wolnością zgromadzeń, a mianowicie wolności koalicji, czyli zrzeszania się przez liczbę osób mniejszą niż 15, które mogą utworzyć np. związek zawodowy (10 - zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych⁵⁷), czy stowarzyszenie zwykłe (3 osoby - zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach⁵⁸), albowiem organizacje takie jak związek zawodowy czy stowarzyszenie zwykłe nie tylko, że stanowią zgrupowania osób o charakterze trwałym, grupujące osoby określone imiennie, a więc są to byty prawne odmienne, co do ich charakteru i sposobu organizacji, od zgromadzenia (uczestnictwo w zebraniu takich organizacji jest nominatywne i osobiste, a w zgromadzeniu publicznym – anonimowe), ale - przede wszystkim - ich tworzenie nie wymaga doraźnej ochrony ze strony organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny.

Na tym tle nasuwa się pytanie – czy zgromadzenie traci charakter zdefiniowanego w ustawie zgromadzenia, jeżeli w czasie jego trwania liczba jego uczestników zmniejszy się poniżej ustawowego limitu. Wydaje się, iż jedyną logiczną odpowiedzią jest stwierdzenie, że takiego statusu owo zgromadzenie nie straci i należałoby je uznać za trwające aż do czasu rozwiązania przez przewodniczącego.

⁵⁶ zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 57*, [w:] *op. cit.*, s. 13,

⁵⁷ Art. 12. 1. Związek zawodowy powstaje z mocy uchwały o jego utworzeniu, podjętej przez co najmniej 10 osób uprawnionych do tworzenia związków zawodowych.

⁵⁸ Art. 40. (...)

2. Osoby w liczbie co najmniej trzech, pragnące założyć stowarzyszenie zwykłe, uchwalają regulamin działalności, określając w szczególności jego nazwę, cel, teren i środki działania, siedzibę oraz przedstawiciela reprezentującego stowarzyszenie.

Wolność swobodnego zgromadzania się, podobnie jak inne prawa i wolności jednostki, które są gwarantowane konstytucyjnie, nie jest prawem absolutnym i podlega ograniczeniom w granicach przewidzianych w ustawach, choć w wyraźnych granicach zakreślonych przez ustrojodawcę. Ustawodawca dysponuje bowiem możliwością ustawowego uregulowania ograniczeń tej wolności, o czym zresztą wyraźnie stanowi przepis konstytucyjny, pod warunkiem, że ograniczenia te są usprawiedliwione ze względu na klauzule zawarte w art. 31 ust. 3 Konstytucji i nie naruszają istoty wolności zgromadzania się, określonej w art. 57 ustawy zasadniczej.

W przypadku kwestionowanej przez RPO regulacji, wyrażonej w art. 1 ust. 2 ustawy, do naruszenia istoty wolności zgromadzania się ani do naruszenia klauzul gwarancyjnych, określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji – nie dochodzi.

Za zgodny z tymi wzorcami kontroli konstytucyjnej należy również uznać art. 3 ust. 1 ustawy, w zakresie w jakim wyłącza prawo do organizacji zgromadzenia przez osoby nieposiadające pełnej zdolności do czynności prawnych. Zaskarżony przepis nie narusza jednocześnie wskazanych we wniosku RPO norm konwencyjnych - art. 21 KPON oraz art. 15 KPD.

Regulacja zawarta w art. 3 ust. 1 P. o z. nie ogranicza w żadnym stopniu wolności zgromadzeń, w zakresie, w jakim obejmuje ona wolność udziału tych osób w zgromadzeniach, lecz jedynie uniemożliwia organizację zgromadzenia dwóm grupom osób: małoletnim, którzy nie ukończyli 18 roku życia, oraz osobom, które zostały całkowicie lub częściowo ubezwłasnowolnione na podstawie orzeczenia sądowego. Kwestionowany przepis wprowadza więc podmiotowe ograniczenie wolności zgromadzeń, wyłączając osoby nieposiadające pełnej zdolności do czynności prawnych z tego zakresu owej wolności, który obejmuje czynności organizacyjne.

Należy podkreślić, iż wolność zgromadzania się, w tym jej zakresie, w którym obejmuje wolność organizowania zgromadzeń, nie ma - jak już wspomniano - charakteru wolności absolutnej i w świetle art. 31 ust. 3

Konstytucji może podlegać ograniczeniom podmiotowym (a więc zawężyć krąg osób uprawnionych), nie może natomiast podlegać ograniczeniom przedmiotowym (np. limitować zakres problemów będących przedmiotem zgromadzenia). Ograniczenia podmiotowe mają na celu m.in. ochronę nadrzędnego interesu publicznego (EKPC dopuszcza w art. 11 ust. 2 zdanie drugie ustanowienie przez państwa szczególnych ograniczeń dla pewnych grup funkcjonariuszy publicznych), a także godności osobistej.

W doktrynie wyrażany jest pogląd, iż w konstytucyjną gwarancję wolności zgromadzeń są niejako wpisane ograniczenia tej wolności, ponieważ społeczeństwo nie mogłoby funkcjonować normalnie, gdyby każdy jego członek mógł, w dowolnym czasie i miejscu, zwoływać zgromadzenie dostępne dla nieograniczonej liczby anonimowych osób. Doświadczenie pokazuje bowiem, iż przymiot pokojowego charakteru nie jest dany konkretnemu zgromadzeniu raz na zawsze i zgromadzenie, które jest z założenia pokojowe i zachowuje taki charakter na początku jego przebiegu, może, pod wpływem rozmaitych okoliczności i przy niezbyt sprawnym pokierowaniu, przerodzić się „w niepokojowy tumult, a nawet staje się zaczynem zamieszek i masowych naruszeń porządku publicznego”.⁵⁹

RPO wydaje się jednak nie uwzględniać, w uzasadnieniu zarzutów sformułowanych wobec tego przepisu, istoty przyczyny, dla której ustawodawca zdecydował się wprowadzić omawiane ograniczenie podmiotowe. Szczególnie jaskrawo cele tego ograniczenia są właśnie widoczne w przypadku pozbawienia prawa do organizowania zgromadzeń przez osobę, wobec której sąd zastosował środek w postaci ubezwłasnowolnienia, automatyczną konsekwencją którego - w zależności od tego, czy jest całkowite, czy częściowe - jest brak zdolności do czynności prawnych, w tym przypadku możliwości podejmowania takich czynności obejmujących kwestie organizowania zgromadzeń (działania w tym obszarze niewątpliwie takich

⁵⁹ zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 57, op. cit.*, s. 28

czynności wymagają). Ubezważnowolnienie jest przede wszystkim instytucją cywilnoprawną - formy, przesłanki i procedura orzekania ubeważnowolnienia są określone przez Kodeks cywilny oraz Kodeks postępowania cywilnego, a najpoważniejsze skutki ubeważnowolnienia polegają na utracie lub ograniczeniu zdolności do czynności prawnych osoby ubeważnowolnionej.⁶⁰ Jest to istotne zwłaszcza w relacji do konsekwencji prawnych, wynikających dla organizatora z procedury organizacji zgromadzenia.

Argumentacja podniesiona przez Rzecznika nie uwzględnia również w dostatecznym stopniu konstytucyjnego znaczenia instytucji ubeważnowolnienia. Wiążące się z tą instytucją ograniczenie praw publicznych wywiera przecież istotne skutki w sferze konstytucyjnych praw podmiotowych osób ubeważnowolnionych. Osoby takie nie mają bowiem czynnego prawa wyborczego oraz prawa udziału w referendum (art. 62 ust. 2 Konstytucji⁶¹), nie mogą kandydować na urząd Prezydenta (art. 127 ust. 3 zd. 1 Konstytucji⁶²), nie mogą korzystać z prawa dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji⁶³) a także z prawa powszechnej inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 2 Konstytucji⁶⁴).

Odebranie osobom ubeważnowolnionym wskazanych praw konstytucyjnych wynika z założenia, że osoby, które z powodu choroby umysłowej, upośledzenia lub innych zaburzeń psychicznych nie mogą

⁶⁰ por. K. Lubiński, *Postępowanie o ubeważnowolnienie*, Warszawa 1979, s. 11 - 42

⁶¹ **Art. 62.** 1. Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat.
2. **Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubeważnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych.**

⁶² **Art. 127.** 1. Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym.

2. Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany na pięcioletnią kadencję i może być ponownie wybrany tylko raz.

3. **Na Prezydenta Rzeczypospolitej może być wybrany obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu.** Kandydata zgłasza co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu.

4. – 5. (...)

⁶³ **Art. 60.** Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

⁶⁴ **Art. 118.** 1. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów.

2. **Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu.** Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa.

3. Wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania.

samodzielnie i racjonalnie kierować swoim własnym postępowaniem i decydować o swoich osobistych sprawach [co stanowi przesłanki ubezwłasnowolnienia, określone w art. 13 (odnośnie ubezwłasnowolnienia całkowitego)⁶⁵ i art. 16 (odnośnie ubezwłasnowolnienia częściowego)⁶⁶ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.) dalej: k.c.], tym bardziej nie powinny mieć również wpływu na rozstrzyganie spraw publicznych dotyczących dobra wspólnego, na kierowanie sprawami państwa i wspólnot samorządowych.

W ocenie instytucji ubezwłasnowolnienia, wyrażonej w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2007 r., w sprawie o sygn. akt K 28/05, „[n]ie stanowi ono niedopuszczalnej dyskryminacji osób ubezwłasnowolnionych (art. 32 Konstytucji) ani też nie jest sprzeczne z generalną zasadą powszechności dostępu polskich obywateli do praw politycznych (por. np. art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 2, art. 127 ust. 1, art. 169 ust. 2 Konstytucji)”⁶⁷.

Ubezwłasnowolnienie służy pomocy i opiece osobom, które nie potrafią same się o siebie zatroszczyć w wystarczający sposób. Podstawą ubezwłasnowolnienia może być jedynie dobro osoby, która ma być ubezwłasnowolniona. Tym samym ustanowiony opiekun osoby ubezwłasnowolnionej w swoich działaniach powinien mieć na celu wyłącznie dobro tej osoby. Niedopuszczalne zaś jest, aby przesłanką orzekania ubezwłasnowolnienia miała być wygoda urzędów czy nieumiejętność porozumienia się z daną osobą.

⁶⁵ Art. 13. § 1. Osoba, która ukończyła lat trzynaście, może być ubezwłasnowolniona całkowicie, jeżeli wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii, nie jest w stanie kierować swym postępowaniem.

§ 2. Dla ubezwłasnowolnionego całkowicie ustanawia się opiekę, chyba że pozostaje on jeszcze pod władzą rodzicielską.

⁶⁶ Art. 16. § 1. Osoba pełnoletnia może być ubezwłasnowolniona częściowo z powodu choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii, jeżeli stan tej osoby nie uzasadnia ubezwłasnowolnienia całkowitego, lecz potrzebna jest pomoc do prowadzenia jej spraw.

§ 2. Dla osoby ubezwłasnowolnionej częściowo ustanawia się kuratelę.

⁶⁷ wyrok TK z dnia 7.03.2007 r., sygn. K 28/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 24

Ubezważnowolnienie całkowite sąd orzeka wobec osoby, która wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii, nie jest w stanie kierować swym postępowaniem, zaś ubezważnowolniona częściowo może być osoba, u której również stwierdzono chorobę psychiczną, niedorozwój umysłowy albo innego rodzaju zaburzenia psychiczne, w szczególności z powodu alkoholizmu lub narkomanii, ale jeżeli stan tej osoby nie uzasadnia ubezważnowolnienia całkowitego, lecz potrzebna jest pomoc do prowadzenia jej spraw.

Ubezważnowolnienie całkowite przenosi prawo do podejmowania czynności prawnych na opiekuna poprzez pozbawienie ubezważnowolnionego możliwości dokonywania czynności prawnych. Taka osoba nie może więc np. podarować lub sprzedać swojego majątku albo jego części, nie może niczego wartościowego nabyć, zobowiązać się do wykonania jakiegoś dzieła lub zlecenia, oświadczać swojej woli, np. w kwestii przyjęcia darowizny lub testamentu. Czynność prawna takiej osoby jest bowiem nieważna (art. 14 k.c.⁶⁸). W jej imieniu tylko opiekun może dokonać czynności, które odniosą ważne skutki prawne. Osoba ubezważnowolniona całkowicie nie może sama, ani przez przedstawiciela, zawrzeć małżeństwa, uznać dziecka, sporządzić lub odwołać testamentu. Taka osoba samodzielnie może dokonać jedynie czynności, które są określane w ustawie jako drobne, bieżące sprawy życia codziennego czy korzystanie z drobnych usług. W każdym innym przypadku decyzję podejmuje opiekun osoby ubezważnowolnionej, przy czym w sprawach dotyczących istotnych kwestii konieczna jest również zgoda sądu opiekuńczego. Skutkiem ubezważnowolnienia całkowitego jest przeniesienie na przedstawiciela ustawowego osoby ubezważnowolnionej prawa do decydowania w sprawach dotyczących tej osoby (np. jej leczenia). Osobę

⁶⁸ Art. 14. § 1. Czynność prawna dokonana przez osobę, która nie ma zdolności do czynności prawnych, jest nieważna.

§ 2. Jednakże gdy osoba niezdolna do czynności prawnych zawarła umowę należącą do umów powszechnie zawieranych w drobnych bieżących sprawach życia codziennego, umowa taka staje się ważna z chwilą jej wykonania, chyba że pociąga za sobą rażące pokrzywdzenie osoby niezdolnej do czynności prawnych.

ubezwłasnowolnioną całkowicie pozbawia się władzy rodzicielskiej i nie może ona nawiązać stosunku pracy.

Generalna zasada ubezwłasnowolnienia częściowego oznacza, że osoba tak ubezwłasnowolniona dokonuje czynności prawnych sama, ale do ich ważności potrzebna jest zgoda osoby sprawującej kuratelę. Ubezwłasnowolnienie częściowe ogranicza więc zdolność do pewnych - ważnych z punktu widzenia interesu prawnego ubezwłasnowolnionego - czynności, których może on dokonać jedynie za zgodą przedstawiciela ustawowego, zaś bez takiej zgody czynności owe będą nieważne (art. 19 k.c.⁶⁹). Są to wszelkie czynności zobowiązujące i rozporządzające (wykraczające poza zakres drobnych bieżących spraw życia codziennego) – czyli np.: kupno, sprzedaż rzeczy, darowizna, zlecenie, najem itd. W sprawach ważniejszych (np. rozporządzenia majątkiem, w tym – dokonania darowizny, sporządzenia, zmiany lub odwołania testamentu) sprawujący kuratelę będzie musiał dodatkowo uzyskać zgodę sądu opiekuńczego⁷⁰ (postępowanie w sprawach o ubezwłasnowolnienie regulują przepisy art. 544 – 560 Kodeksu postępowania cywilnego).

Nie wszystkie jednak czynności ubezwłasnowolnionego wymagają zgody. Osoba taka może samodzielnie dokonywać wielu powszechnie akceptowalnych czynności w niektórych sprawach, o ile te czynności nie powodują rozporządzenia istniejącym prawem majątkowym (art. 20 k.c.)⁷¹. Osoba ubezwłasnowolniona częściowo może zatem samodzielnie podejmować czynności o charakterze osobistym, np. swobodnie decydować o swoich kontaktach z innymi osobami (np. z bliskimi). Może też swobodnie nawiązać stosunek pracy i dokonywać czynności prawnych, które dotyczą tego stosunku

⁶⁹ Art. 19. Jeżeli osoba ograniczona w zdolności do czynności prawnych dokonała sama jednostronnej czynności prawnej, do której ustawa wymaga zgody przedstawiciela ustawowego, czynność jest nieważna.

⁷⁰ Art. 568. Sądem opiekuńczym jest sąd rodzinny. [ustawa z dnia 17 listopada 1964 – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.)]

⁷¹ Art. 20. Osoba ograniczona w zdolności do czynności prawnych może bez zgody przedstawiciela ustawowego zawierać umowy należące do umów powszechnie zawieranych w drobnych bieżących sprawach życia codziennego.

(jeżeli jednak ów stosunek pracy sprzeciwia się dobru osoby częściowo ubezwłasnowolnionej, jej kurator może po uzyskaniu zezwolenia sądu opiekuńczego taki stosunek rozwiązać). Ubezwłasnowolniony częściowo ma prawo nieskrępowanego zarządzania swoim zarobkiem, chyba że z ważnych powodów sąd opiekuńczy postanowi inaczej (art. 21 k.c.). Może bez ograniczeń rozporządzać niektórymi przedmiotami majątkowymi, które przedstawiciel ustawowy oddał do jego swobodnego użytku i w tym zakresie jest traktowany jako osoba posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych (art. 22 k.c.⁷²).

Obowiązkiem kuratora jest sprawowanie pieczy nad ubezwłasnowolnionym częściowo, to znaczy, iż kurator musi zadbać, aby ubezwłasnowolniony miał środki do życia (w razie ich braku kurator powinien dochodzić na jego rzecz praw do odpowiednich świadczeń), aby sobie nie szkodził, aby nie stwarzał zagrożenia dla innych osób. Sprawujący kuratelę może podejmować starania o umieszczenie, w razie konieczności, osoby ubezwłasnowolnionej w odpowiedniej placówce, np. domu pomocy społecznej, szpitalu. Jednak w takiej sprawie musi również uzyskać zgodę sądu opiekuńczego.

Nie wydaje się zatem w ogóle możliwe odnoszenie pojęcia wolności do osób ubezwłasnowolnionych, które z definicji nie są w stanie kierować swoim postępowaniem lub potrzebują pomocy do prowadzenia swoich spraw. W przypadkach krańcowych można mówić w odniesieniu do tej grupy osób tylko o gwarancji bezpieczeństwa i integralności osobistej, lecz przy całkowitym wykluczeniu swobody podejmowania aktów woli i wyboru. Wolność zaś polega na „swobodzie podejmowania aktów woli i wyboru”⁷³, oznacza więc świadome działanie lub świadome powstrzymanie się od działania, wymaga zatem pewnej dojrzałości intelektualnej i emocjonalnej, a także wiedzy na temat

⁷² Art. 22. Jeżeli przedstawiciel ustawowy osoby ograniczonej w zdolności do czynności prawnych oddał jej określone przedmioty majątkowe do swobodnego użytku, osoba ta uzyskuje pełną zdolność w zakresie czynności prawnych, które tych przedmiotów dotyczą. Wyjątek stanowią czynności prawne, do których dokonania nie wystarcza według ustawy zgoda przedstawiciela ustawowego.

⁷³ L. Wiśniewski, *Prawo a wolność człowieka. Pojęcie i konstrukcja prawna*, (w:) *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 54

rzeczywistości i rozumienia zachodzących w niej związków przyczynowo-skutkowych. Jak podkreśla się w doktrynie, „skoro »wolność« łączy się ze swobodą podejmowania decyzji, to sposób i zakres jej odniesienia do osób fizycznych nie może abstrahować od stopnia ich rozwoju”⁷⁴. W doktrynie podnosi się również, że „swoboda ta odnosi się - z jednej strony do sfery zewnętrznej aktywności (każdy może decydować o sposobie swojego postępowania czy zachowania się, a więc wyznaczać sposób swego oddziaływania na świat zewnętrzny), a z drugiej - do sfery bezpieczeństwa i integralności osobistej (co wyznacza granice oddziaływania świata zewnętrznego na sytuację jednostki)”⁷⁵.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lutego 2004 r., w sprawie o sygn. P 21/02, „[a]spekt pozytywny »wolności jednostki« polega na tym, że jednostka może swobodnie kształtować swoje zachowania w danej sferze, wybierając takie formy aktywności, które jej samej najbardziej odpowiadają, lub powstrzymać się od podejmowania jakiegokolwiek działalności. Aspekt negatywny "wolności jednostki" polega na prawnym obowiązku powstrzymania się - kogokolwiek - od ingerencji w sferę zastrzeżoną dla jednostki”⁷⁶.

Wskazując na zasadność tego stwierdzenia w kontekście niniejszej sprawy należy rozważyć, czy osoba ubezwłasnowolniona może spełniać warunki pełnego korzystania z wolności zgromadzeń, zwłaszcza w aspekcie ich organizowania. Tak jednak będzie przede wszystkim i wyłącznie w sytuacji, gdy ubezwłasnowolniony odzyska już pełnię władz umysłowych i psychicznych oraz podejmie działania w kierunku uznania tego faktu w orzeczeniu sądu.

W taki sam - jak w przypadku osób ubezwłasnowolnionych - sposób należy również ocenić ograniczenie zdolności do realizacji wolności

⁷⁴ L. Garlicki, *Komentarz do art. 31, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, t. III, s. 10

⁷⁵ zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 31, op.cit.*, s. 8

⁷⁶ wyrok TK z dnia 18.02. 2004 r., sygn. P 21/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9

organizowania zgromadzeń przez osoby niepełnoletnie, w imieniu których, i na rzecz których, mają prawo działać w tym zakresie rodzice lub opiekunowie. Rozwiązanie to jest uzasadnione m.in. niewystarczającym rozeznaniem przez małoletnich mechanizmów życia społecznego, wynikającym ze stopnia ich rozwoju psychofizycznego, a więc czynnikami natury obiektywnej, i - co do zasady - tymczasowymi, bo wraz z dojściem do pełnoletności dzieci uzyskują pełną zdolność do czynności prawnych.

Reasumując, należy stwierdzić, iż art. 3 ust. 1 kwestionowanej ustawy wymienionej w pkt 1, „w zakresie w jakim wyłącza prawo organizowania zgromadzenia przez osoby nieposiadające pełnej zdolności do czynności prawnych”, nie pozostaje w kolizji ze wskazanymi przez RPO wzorcami kontroli, tak z normami konstytucyjnymi, jak też z przepisami konwencyjnymi.

Warto przy tym zauważyć, iż Rzeczpospolita Polska - ratyfikując Konwencję o prawach dziecka, przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 20 listopada 1989 r. - przedstawiła, w oparciu o postanowienie artykułu 51 ustęp 1 tej Konwencji, deklarację, zgodnie z którą „wykonanie przez dziecko jego praw określonych w konwencji, w szczególności praw określonych w artykułach od 12 do 16 (w tym wskazanego przez RPO jako wzorzec kontroli art. 15 KPD – przyp. wł.), dokonuje się z poszanowaniem władzy rodzicielskiej, zgodnie z polskimi zwyczajami i tradycjami dotyczącymi miejsca dziecka w rodzinie i poza rodziną”.

Kwestionowany przepis art. 3 ust. 1 ustawy, wykonując postanowienia KPD, a w szczególności powołanego przez RPO jako wzorca kontroli art. 15 tej Konwencji, nie ogranicza prawa małoletniego do uczestniczenia w zgromadzeniu, stawia natomiast bariery w zakresie prawa do organizowania zgromadzenia, albowiem odpowiedzialność za podejmowane w tym zakresie „organizatorskie” działania małoletniego ponosiliby jego przedstawiciele ustawowi, a w szczególności – rodzice, o czym przesądza treść art. 98 ustawy

z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy [(Dz. U. Nr 9, poz. 59 ze zm.), dalej: k.r.o.]⁷⁷. Dziecko pozostaje bowiem aż do pełnoletności pod władzą rodzicielską – jak stanowi art. 92 k.r.o.⁷⁸. Rozwiązanie przewidziane w art. 3 ust. 1 P. o z., w kwestionowanym przez Rzecznika zakresie, pozostaje więc w systemowej zgodzie ze stosownymi regulacjami prawa rodzinnego i opiekuńczego, a także z powyższą deklaracją Rzeczypospolitej Polskiej do powołanej Konwencji.

Jak już wspomniano, obie Grupy posłów podniosły w swych wnioskach wobec art. 7 ust. 1 P. o z. - w jego brzmieniu wprowadzonym nowelizacją z 2012 r., w którym przedłużono z 3 dni (jak to było uregulowane w wersji tego przepisu przed nowelizacją) do 3 dni roboczych minimalny termin zawiadomienia organu gminy przez organizatora zgromadzenia o zamiarze odbycia tego zgromadzenia w określonym miejscu (aby wiadomość o tym zgromadzeniu dotarła do organu gminy nie później niż na 3 dni robocze) - zarzuty naruszenia, w aspekcie standardów określonych art. 31 ust. 3 Konstytucji, wolności zgromadzeń zagwarantowanej w art. 57 Konstytucji, realizacja której to wolności jest niezbędna w demokratycznym państwie prawa. Wskazany został zatem również kontekst naruszenia art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca I uważa, iż przedłużenie owego terminu stanowi niedopuszczalne i nieproporcjonalne, tak co do celów, jak i skutków tej regulacji, ograniczenie wolności zgromadzeń, gdyż utrudnia możliwości publicznego wyrażania poglądów w debacie publicznej w zorganizowanych ramach zgromadzenia. Wnioskodawca II zaś - uznając również, że

⁷⁷ Art. 98. § 1. Rodzice są przedstawicielami ustawowymi dziecka pozostającego pod ich władzą rodzicielską. Jeżeli dziecko pozostaje pod władzą rodzicielską obojga rodziców, każde z nich może działać samodzielnie jako przedstawiciel ustawowy dziecka.

§ 2. Jednakże żadne z rodziców nie może reprezentować dziecka:

1) przy czynnościach prawnych między dziećmi pozostającymi pod ich władzą rodzicielską;

2) przy czynnościach prawnych między dzieckiem a jednym z rodziców lub jego małżonkiem, chyba że czynność prawna polega na bezpłatnym przysporzeniu na rzecz dziecka albo że dotyczy należnych dziecku od drugiego z rodziców środków utrzymania i wychowania.

§ 3. Przepisy paragrafu poprzedzającego stosuje się odpowiednio w postępowaniu przed sądem lub innym organem państwowym.

⁷⁸ Art. 92. Dziecko pozostaje aż do pełnoletności pod władzą rodzicielską.

kwestionowana regulacja prowadzi do nadmiernego ograniczenia swobodnego wyrażania swoich poglądów i przekonań, przez co rażąco narusza konstytucyjne zasady: wolności zgromadzeń i zasady demokratycznego państwa prawnego - zwraca przede wszystkim uwagę na to, iż wydłużenie minimalnego terminu na zawiadomienie organu gminy o zgromadzeniu do najpóźniej 3 dni roboczych przed dniem zgromadzenia skutkuje wyłączeniem możliwości organizowania zgromadzeń spontanicznych, będących bezpośrednią reakcją na sprawy bieżące.

Odnosząc się do tak sformułowanych zarzutów, konieczne należy zwrócić uwagę na okoliczność, iż zasadniczym celem notyfikacji zgromadzenia, będącej niewątpliwie proceduralnym ograniczeniem wolności zgromadzeń, jest umożliwienie aparatowi administracji realizacji zadań w zakresie ochrony porządku społecznego, zagwarantowanie pokojowego przebiegu demonstracji i ochrona uczestników zgromadzenia przed ewentualnymi atakami osób przeciwnych demonstracji czy wyrażających inne opinie (na co wskazał Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wyroku w sprawie P 15/08⁷⁹).

Pozytywny zatem obowiązek państwa (władzy publicznej) w zakresie zapewnienia pokojowego przebiegu zgromadzenia i zagwarantowania bezpieczeństwa jego uczestników wymaga niewątpliwie rozsądnego czasu, w którym stosowne służby mogłyby współdziałać z innymi władzami publicznymi w celu właściwego rozlokowania sił porządkowych (w tym zwłaszcza – policyjnych), jednostek straży pożarnej, organizacji ruchu w mieście (co ma szczególne znaczenie w przypadku wielkich aglomeracji), w tym wprowadzenia zastępczych tras komunikacji lokalnej i dotarcia z informacją o podjętych w tym zakresie przedsięwzięciach do mieszkańców, czy też – usunięcia pojazdów z miejsca planowanej manifestacji czy wiecu.

⁷⁹ zob. przyp. 29

Realizacja tego obowiązku stanowi gwarancję realizacji wolności zgromadzeń, zwłaszcza odbywających się w przestrzeni otwartej, ale też zabezpieczenia praw i wolności innych osób, niebędących uczestnikami zgromadzenia. Od charakteru bowiem zgromadzenia i jego wielkości zależeć będzie na przykład skala zaangażowania sił porządkowych w celu zabezpieczenia jego przebiegu, co niewątpliwie generuje zaangażowanie środków publicznych, stanowiąc koszt funkcjonowania demokracji.

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r., w sprawie o sygn. akt K 21/05, podkreślono, *„że 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 (...), a władza publiczna ma obowiązek zapewnienia ochrony, każdemu, kto w sposób legalny korzysta ze swego prawa.”*⁸⁰

Także w orzecznictwie ETPC dominuje stanowisko, iż z art. 11 EKPC wynika dla państw nakaz podjęcia działań zapewniających pokojowy przebieg legalnych zgromadzeń.⁸¹ W uzasadnieniu decyzji z dnia 7 lipca 2009 r., w sprawie *Skiba p-ko Polsce* (skarga nr 10659/03), ETPC stwierdził, iż *„organizacja zgromadzeń w miejscach publicznych może oznaczać konieczność zastosowania przez władze środków z zakresu logistyki i bezpieczeństwa, mających na celu zapewnienie odpowiedniego przebiegu takiego zgromadzenia. W tej mierze należy wskazać, iż z mocy Konwencji na organach władzy krajowej spoczywa pozytywny obowiązek w postaci zastosowania rozsądnych i odpowiednich środków dla ochrony bezpieczeństwa osób i porządku publicznego podczas zgromadzeń odbywających się w miejscach publicznych. Tym samym wprowadzenie odpowiednich procedur administracyjnych, mających na celu zrównoważenie istniejących sprzecznych interesów, stanowi*

⁸⁰ wyrok TK z dnia 18.01.2006 r., sygn. K 21/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 4

⁸¹ zob. np. orzeczenie ETPC z dnia 21 czerwca 1988 r. w sprawie *Plattform „Ärzte für das Leben”*, Publications of the European Court of Human Rights. Series A: Judgements and Decisions, nr 139, § 32, Baza LEX poz. 81064

powszechnie stosowaną praktykę w Układających się Państwach, zwłaszcza w przypadku organizacji zgromadzeń publicznych.”⁸²

Jak wspomniano, art. 57 zd. 2. Konstytucji przewiduje możliwość ograniczenia wolności zgromadzeń w drodze ustawy. Ograniczenia te muszą jednak spełniać wszystkie wymogi konstytucyjne, zawarte w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, pośród których ustrojodawca wskazał wymóg konieczności w demokratycznym państwie dla ochrony wskazanych w tej normie wartości, m.in.: bezpieczeństwa lub porządku publicznego oraz wolności i praw innych osób. Wolność zgromadzeń organizowanych w przestrzeni publicznej może (i zazwyczaj tak jest) pozostawać w kolizji z innymi prawami osobistymi jednostek, w tym z wolnością poruszania się.

Dla realizacji tej wolności niezbędne jest stworzenie w miejscu organizowanego zgromadzenia, a także w otoczeniu tego miejsca, wolnej przestrzeni, zapewniającej innym osobom, niebiorącym udziału w takim zgrupowaniu, możliwość poruszania się w sposób wolny od utrudnień (o przykładowych formach jej zabezpieczenia była wyżej mowa). Dokonanie ustaleń, czy planowane zgromadzenie w danym miejscu publicznym spowoduje takie utrudnienie, powinno nastąpić przed terminem zgromadzenia, a niewątpliwie analizy takie wymagają stosownego czasu. Właściwe organy władzy publicznej muszą starannie wyważyć wszystkie wartości znajdujące się u podstaw kolidujących ze sobą praw, biorąc w szczególności pod uwagę znaczenie zgromadzeń jako formy udziału w debacie publicznej w demokratycznym społeczeństwie.

Stworzenie rozwiązań prawnych, które umożliwią urzeczywistnienie realizacji wolności zgromadzeń w najszerszym możliwym zakresie należy do obowiązków ustawodawcy i taki obowiązek ustawodawca spełnił, urealniając i pragmatyzując terminy notyfikacji zgromadzenia. Ta decyzja ustawodawcy nie

⁸² zob. orzeczenie ETPC z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie *Skiba v. Poland*, omówienie: M.A. Nowicki, Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2009, LEX, 2010, s. 327.

zasługuje na krytyczną ocenę w aspekcie jej zgodności ze standardami konstytucyjnymi.

Przyjęty w polskim porządku prawnym system notyfikacyjny w stosunku do zgromadzeń publicznych stanowi niewątpliwie najłagodniejszą formę kontroli wykonywania tego prawa przez obywateli ze strony władzy publicznej, a wprowadzenie terminu powiadomienia organu gminy o zgromadzeniu najpóźniej na trzy dni robocze przed planowym terminem jego odbycia umożliwia jedynie w szerszym stopniu ochronę innych dóbr, mającą konstytucyjne gwarancje (bezpieczeństwo publiczne, ochrona porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia oraz praw i wolności innych osób), nie ograniczając nadmiernie prawa każdej jednostki do organizowania zgromadzeń i uczestnictwa w nich.

Art. 7 ust. 1 P. o z., w zakresie, w jakim wprowadza obowiązek notyfikacji zgromadzenia przez jego organizatora w taki sposób, aby wiadomość o zgromadzeniu dotarła do organu gminy nie później niż na 3 dni robocze przed planowanym terminem zgromadzenia, jest zatem zgodny z art. 2 i art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Nie ogranicza również prawa do swobodnego, pokojowego zgromadzania się – w sposób i w stopniu sprzecznym z dyrektywami, wynikającymi z art. 11 EKPC i art. 21 MPPOiP.

Wnioskodawca II, obok głównych zarzutów dotyczących nadmiernego ograniczenia przez znowelizowane brzmienie art. 7 ust. 1 kwestionowanej ustawy wolności zgromadzeń w aspekcie naruszenia art. 2 oraz art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, powołał nadto art. 32 ustawy zasadniczej w odniesieniu do wszystkich zaskarżonych przez tę Grupę posłów przepisów Prawa o zgromadzeniach, nie uzasadniając w istocie tezy o ich niezgodności z tym wzorcem kontroli.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wniosek musi zawierać sformułowanie zarzutu niezgodności ze wskazanymi w

tym wniosku wzorcami konstytucyjnymi oraz uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie. Właściwe sformułowanie zarzutu i jego uzasadnienie ma istotne znaczenie dla oceny, czy nie zachodzą negatywne przesłanki procesowe, wyznaczenia granic przedmiotowych wniosku i tym samym – zgodnie z art. 66 ustawy o TK – granic kognicji Trybunału, a wreszcie jest niezbędne ze względu na domniemanie konstytucyjności prawa.⁸³

Brak uzasadnienia takiego zarzutu stanowi więc ujemną przesłankę procesową, uniemożliwiającą merytoryczne rozpoznanie wniosku i w tym zakresie wywołuje konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Trzeba natomiast zgodzić się z argumentami podniesionymi zarówno przez Wnioskodawcę II, jak i przez RPO, iż za niedopuszczalną należy ocenić możliwość wydania przez organ władzy publicznej zakazu zgłoszonego zgromadzenia (bądź - zgromadzeń), jeżeli jedyny powód tego zakazu stanowi uznanie, iż powinno odbyć się ono w odmiennym terminie lub miejscu niż zgłoszone temu organowi inne zgromadzenie, a w konsekwencji - stwierdzenie niemożności oddzielenia tych zgromadzeń lub zapewnienia odbycia ich w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach.

Takie właśnie rozwiązania przewiduje kwestionowana ustawa w art. 6 ust. 2b, art. 7a oraz art. 8 ust. 2, zakładających niejako „*ex lege*”, iż zgromadzenia w ilości więcej niż jedno, jeżeli organizowane są w tym samym czasie, w miejscach lub na trasach przejścia, które są tożsame bądź w części się pokrywają, nie mogą się odbyć, jeżeli nie jest możliwe ich oddzielenie lub odbycie w sposób niekolidujący we wskazanym zakresie.

⁸³ zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 114-115 wraz z powołanym tam orzecznictwem, a także wyrok TK z dnia 26.06.2013 r., sygn. K 33/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 63

W świetle tych przepisów, jeżeli po notyfikacji zgromadzenia dojdzie do zgłoszenia kolejnego zgromadzenia (lub zgromadzeń) w tym samym czasie, w miejscach lub na trasach przejścia, uruchamiana jest, w stosunku do każdego zgromadzenia zgłoszonego później niż nastąpiło pierwsze zgłoszenie, procedura określona w art. 7a, w ramach której organizatorzy takich zgromadzeń są zobowiązani do wskazania innego miejsca bądź czasu takiego zgromadzenia. Jeżeli tego nie uczynią, organ gminy zakazuje zgromadzenia zgłoszonego później (art. 8 ust. 2)

Treść tych przepisów - we wskazanym zakresie - w istocie zdejmuje z organu władzy publicznej, a przenosi na organizatora zgromadzenia zgłoszonego „później” (niezależnie od braku precyzyjności czy dookreślenia tego pojęcia, o czym w dalszej części stanowiska, chociażby przez odwołanie się do przepisów Kodeksu cywilnego o oświadczeniach woli⁸⁴) odpowiedzialność za odbycie tego zgromadzenia, i to tylko z powodu jego następczej notyfikacji, tj. po zgłoszeniu przez innego organizatora zgromadzenia zaplanowanego w tym samym miejscu i czasie. Rozwiązanie prawne zawarte w zaskarżonych przepisach zakłada zatem, iż zagrożenie dla wartości chronionych tym przepisem (życia lub zdrowia ludzi albo mienia w znacznych rozmiarach) występuje tylko po stronie zgromadzeń „później” zgłoszonych, co należy traktować jako ograniczenie wolności zgromadzeń następujące z naruszeniem zasady proporcjonalności.

Niewątpliwie bowiem obowiązek dokonania oceny ryzyka stwarzanego przez odnośne kontrdemonstracje - i konkretnego oszacowania potencjalnej skali zagrożeń w zakresie zakłóceń porządku publicznego i naruszenia innych wartości konstytucyjnych, w celu określenia środków koniecznych dla

⁸⁴ Art. 60. Z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, wola osoby dokonującej czynności prawnej może być wyrażona przez każde zachowanie się tej osoby, które ujawnia jej wolę w sposób dostateczny, w tym również przez ujawnienie tej woli w postaci elektronicznej (oświadczenie woli).

Art. 61. § 1. Oświadczenie woli, które ma być złożone innej osobie, jest złożone z chwilą, gdy doszło do niej w taki sposób, że mogła zapoznać się z jego treścią. Odwołanie takiego oświadczenia jest skuteczne, jeżeli doszło jednocześnie z tym oświadczeniem lub wcześniej.

§ 2. Oświadczenie woli wyrażone w postaci elektronicznej jest złożone innej osobie z chwilą, gdy wprowadzono je do środka komunikacji elektronicznej w taki sposób, żeby osoba ta mogła zapoznać się z jego treścią.

zneutralizowania ewentualnego zagrożenia pojawienia się wzajemnych aktów przemocy uczestników „konkurencyjnych” zgromadzeń - spoczywa na organach władzy publicznej. Innymi słowy – to władze publiczne, a w tym przypadku – organy właściwych dla miejsca organizowanego zgromadzenia gmin, zobowiązane są do usunięcia przeszkód w zakresie korzystania ze sfery wolności zgromadzeń i zaniechania nieuzasadnionej w tę sferę ingerencji, w szczególności podjęcia pewnych kroków pozytywnych mających na celu urzeczywistnienie tej wolności.

Władza publiczna jest obowiązana nie tylko do nieprzeszkadzania uprawnionym w wykonywaniu prawa swobodnego zgromadzania się, ale - o czym już była mowa wyżej - ma także obowiązki pozytywne, i to w większym stopniu i rozmiarze niż w odniesieniu do wykonywania innych wolności o charakterze politycznym, np. swobodnego zrzeszania się.

Jak już wspomniano, w utrwalonym orzecznictwie ETPC ugruntowany został pogląd⁸⁵, że podstawową zasadą, jaka wypływa z art. 11 EKPC, jest zasada obowiązku państwa podejmowania wszelkich właściwych środków w stosunku do zgromadzeń legalnych (*lawful demonstrations*) celem zapewnienia ich pokojowego przebiegu i bezpieczeństwa wszystkich obywateli.

Zgodnie z tym orzecznictwem, państwa-strony Konwencji są obowiązane nie tylko gwarantować prawo pokojowego zgromadzania się, ale także powstrzymywać się od stosowania nierozsądnych pośrednich ograniczeń tego prawa. Ponadto, mimo że istotnym przedmiotem art. 11 EKPC jest ochrona jednostek przed arbitralną ingerencją władz publicznych w wykonywanie praw chronionych tym przepisem, to władze te mogą mieć dodatkowo pozytywne obowiązki zapewnienia efektywnego korzystania z tych praw.

⁸⁵ zob. wyrok ETPC z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie *Djavit An p-ko Turcji*, skarga nr 20652/92, § 56-57, [w:] M.A. Nowicki, *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 1999-2004*, Zakamycze, 2005, s. 1156.; wyrok ETPC z dnia 27 kwietnia 1995 r., w sprawie *Piermont p-ko Francji*, skarga nr 15773/89, § 76-77, Baza LEX poz. 79972; wyrok ETPC z dnia 21 czerwca 1988 r. w sprawie *Plattform „Ärzte für das Leben” p-ko Austrii*, wym. w przyp. 81, powołany w wyroku TK w sprawie P 15/08, wym. w przyp. 29

Państwo, mając, wynikający z art. 2 EKPC⁸⁶, obowiązek ochrony życia uczestników zgromadzenia, ma pozytywny obowiązek zastosowania wszelkich rozsądnych i proporcjonalnych środków celem zapewnienia pokojowego przebiegu zgromadzenia, w tym niedopuszczenia do sytuacji, w której potencjalni uczestnicy zgromadzenia nie wezmą w nim udziału tylko z obawy przed fizyczną przemocą ze strony innych osób.

Za niezwykle doniosłe uznawane są pozytywne obowiązki państwa w sytuacji, gdy w tym samym miejscu i czasie dochodzi do alternatywnych zgromadzeń, nawet takich, które mają diametralnie odmienne, czy wręcz konfrontacyjne cele. W sprawie *Plattform „Ärzte für das Leben”* przeciwko Austrii⁸⁷ ETPC uznał, że na państwie ciąży obowiązek zapewnienia ochrony grupom organizującym demonstracje i biorącym w nich udział, bowiem tylko w ten sposób można realnie gwarantować swobodę zgromadzeń, które chcą wypowiadać się w określonych, nawet wysoce kontrowersyjnych sprawach. W tego rodzaju sprawach państwo ma jednakże szeroki margines swobody w zakresie oceny – jakie środki i kiedy powinny być podjęte.

Także we wspólnych „Zaleceniach dotyczących wolności pokojowych zgromadzeń” - Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Komisji Weneckiej (dalej: Zalecenia OBWE/Komisji Weneckiej) stwierdza się: „Państwo ma obowiązek działania w celu ułatwienia przeprowadzenia zgromadzeń jednoczesnych, tj. dwóch lub więcej niezwiązanych ze sobą zgromadzeń, odbywających się w tym samym czasie i miejscu. Przeprowadzenie każdego zgromadzenia należy ułatwić w możliwym zakresie w celu zachowania zgodności z zasadą niedyskryminacji. (...) Ponadto

⁸⁶ Artykuł 2. Prawo do życia

1. Prawo każdego człowieka do życia jest chronione przez ustawę. Nikt nie może być umyślnie pozbawiony życia, wyjąwszy przypadki wykonania wyroku sądowego, skazującego za przestępstwo, za które ustawa przewiduje taką karę.

2. Pozbawienie życia nie będzie uznane za sprzeczne z tym artykułem, jeżeli nastąpi w wyniku bezwzględnie koniecznego użycia siły:

a) w obronie jakiegokolwiek osoby przed bezprawną przemocą;
 b) w celu wykonania zgodnego z prawem zatrzymania lub uniemożliwienia ucieczki osobie pozbawionej wolności zgodnie z prawem,
 c) w działaniach podjętych zgodnie z prawem w celu stłumienia zamieszek lub powstania.

⁸⁷ zob. przyp. 81

obowiązkiem państwa jest zapobieganie zakłóceniom zgromadzenia w razie organizowania kontrdemonstracji – które powinny być zdefiniowane w prawie jako zgromadzenia zwołane w celu wyrażenia niezgody z poglądami przedstawianymi podczas głównego zgromadzenia i odbywające się niemal w tym samym czasie i miejscu, co zgromadzenie, z którym się nie zgadzają.”⁸⁸.

Należy nadto zwrócić uwagę na stanowisko orzecznictwa sądowego i sądownoadministracyjnego w sprawach dotyczących wolności zgromadzeń, wyrażane w kwestiach związanych z zakazem odbycia zgromadzenia na skutek decyzji organu administracji publicznej (samorządowej i państwowej), w którym podkreśla się, iż wolność zgromadzeń w ujęciu Konstytucji RP jest wolnością człowieka i jako taka powinna być rozpatrywana z punktu widzenia jej treści i istoty, nie zaś jedynie z punktu widzenia ustawowych ograniczeń tej wolności.

Dotyczy to zarówno Sądu Najwyższego, który w wyroku z dnia 5 stycznia 2001 r., w sprawie o sygn. akt III RN 38/00, uznał, że *„obowiązkiem organów administracji publicznej jest po pierwsze - identyfikacja wszystkich wchodzących w grę interesów prawnych, po drugie - ustalenie relacji między tymi interesami prawnymi, po trzecie - rozstrzygnięcie ewentualnego konfliktu interesów prawnych, po czwarte - szczególnie staranne przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego i przekonujące uzasadnienie decyzji”*⁸⁹, jak też orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2006 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 329/06, w którym stwierdza się, iż *„[o]bowowiązkiem organów administracji publicznej jest zapewnienie bezpieczeństwa osobom uczestniczącym w zgromadzeniu (...). Nie jest przy tym istotne, jak kontrowersyjne w odbiorze społecznym mają być poglądy manifestowane przez*

⁸⁸ Pełny tekst Wytocznych OBWE-Komisji Weneckiej w Sprawie Wolności Pokojowych Zgromadzeń jest zamieszczony na stronie <http://www.legislationline.org> [OSCE/ODIHR – Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, Adopted by the Venice Commission at its 83rd Plenary Session, Venice, 4 June 2010, p. 122]

⁸⁹ wyrok SN z dnia 5.01.2001 r., sygn. III RN 38/00, OSNP 2001/18/546, Baza LEX poz. 48765

*uczestników zgromadzenia, pod warunkiem, że nie są one sprzeczne z obowiązującym prawem*⁹⁰.

Zasadą podstawową jest wolność organizowania zgromadzeń w miejscach wskazanych w art. 6 ust. 1 Prawa o zgromadzeniach. Ograniczenie tej wolności przewidziane ustawą jest wyjątkiem, który musi być w szczególności sposób uzasadniony. W celu wydania decyzji zakazującej zgromadzenia publicznego, organ administracji powinien szczególnie wnikliwie przeprowadzić postępowanie dowodowe (co zresztą stanowi dodatkowy argument za wydłużeniem terminu notyfikacji). To w toku postępowania administracyjnego należy rozważyć wszystkie za lub przeciw odbyciu się zgromadzenia, a analiza ta powinna dotyczyć wszystkich zgłoszonych zgromadzeń jednoczesnych, tj. mających się odbyć w tożsamym (choćby częściowo) miejscu i czasie.

W przypadku zgromadzeń jednoczesnych, np. w przypadku dwóch zgłoszeń dotyczących tego samego miejsca lub trasy, ustawodawca wyraźnie określił, że zgromadzenie zgłoszone jako pierwsze ma wyłączne prawo do danego miejsca. Takie rozwiązanie stwarza zachętę do zajmowania na zasadzie pierwszeństwa miejsca zgromadzenia w złej wierze, na przykład przez kontrademonstrację, której organizatorzy uzyskali wiadomość o planowanym innym zgromadzeniu, zanim zostanie ono oficjalnie zgłoszone.

W tym miejscu warto przywołać po raz kolejny (vide s. 71-72) Wytoczne OBWE – Komisji Weneckiej, które stanowią, że „organizator zgromadzenia nie powinien być zmuszany ani nakłaniany do przyjęcia jakichkolwiek alternatyw proponowanych przez władze, ani do negocjowania z władzami istotnych aspektów planowanego zgromadzenia, w szczególności jego czasu lub miejsca. Wymóg przeciwny podważałby istotę prawa do wolności pokojowych zgromadzeń.”⁹¹

⁹⁰ wyrok NSA z dnia 25.05.2006 r., sygn. I OSK 329/06, ONSAIWSA 2007/2/45, Baza LEX poz. 237573

⁹¹ zob. przyp. 88

Szczególna regulacja prawna, dotycząca zgromadzeń publicznych organizowanych równolegle (co do czasu i miejsca), jest w pełni zasadna, gdyż pozwala ona na uwzględnienie specyfiki takich zgromadzeń, i to zarówno na etapie ich zgłaszania organowi gminy, jak też na etapie ewentualnego wydawania przez organ gminy decyzji administracyjnej o zakazie zgromadzenia publicznego.

Nie ulega jednakże wątpliwości, iż w demokratycznym państwie prawnym rozwiązaniem niedopuszczalnym jest zakaz odbycia zgłoszonego organowi gminy zgromadzenia, którego czas i miejsce albo trasa przejścia uczestników kolidują z analogicznymi parametrami innego, zgłoszonego wcześniej, zgromadzenia lub zgromadzeń, wydawany tylko z powodu późniejszego zgłoszenia, i tylko z tego powodu uzasadniany przewidywanym zagrożeniem wobec tego zgłoszonego wcześniej zgromadzenia, bez konkretnego odniesienia się do stopnia zagrożenia, jakie miałoby stanowić organizatorzy oraz uczestnicy takiego zgromadzenia. Nie można zatem tylko dlatego, że zgromadzenia są wobec siebie konkurencyjne, uznawać zgromadzenia o tych samych parametrach, w zakresie czasu i miejsca, ale zgłoszonego później, *ex ante* za zagrażające życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach.

Z pewnością od charakteru zgromadzenia i jego rozmiarów (inaczej - liczby uczestników) zależy skala zaangażowania sił porządkowych w celu zabezpieczenia jego przebiegu, lecz jest to koszt funkcjonowania państwa demokratycznego, a rolą jego administracji (w tym samorządowej) jest pomoc w korzystaniu z konstytucyjnych wolności. Przewidywana, czy domniemana, agresywność kontrademonstrantów nie może być przeszkodą dla zorganizowania zgromadzenia, natomiast skandowanie przez jego uczestników, w toku manifestacji, haseł wyczerpujących znamiona czynu zabronionego powinno podlegać ocenie prawnokarnej właściwych organów.

Sama tylko kolizja zgłaszanego zgromadzenia z innym, wcześniej zgłoszonym zgromadzeniem lub zgromadzeniami (w zakresie czasu i miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia jego uczestników), tylko z uwagi na jego późniejsze zgłoszenie, nie może być jednak uznana za przesłankę zwiększonego zagrożenia dla tych wartości, które ustawodawca chroni w procesie uregulowanego ustawowo nadzoru nad zgromadzeniami publicznymi (chodzi mianowicie o takie wartości jak: życie lub zdrowie ludzi albo mienie w znacznych rozmiarach). Ocena, czy zagrożenie tych wartości może wystąpić, musi być zawsze wynikiem analizy charakteru planowanych zgromadzeń, dokonanej w postępowaniu przeprowadzonym przez organ gminy. Dopiero od wyniku tej analizy powinna zależeć decyzja organu gminy o wezwaniu organizatora zgromadzenia, które zgłoszono później, do dokonania zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników, co – w przypadku braku reakcji z jego strony (niedokonania we właściwym terminie zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników) – skutkowałoby obligatoryjnie zakazem tego zgromadzenia.

Obowiązkiem władzy publicznej jest przecież stworzenie skutecznych przesłanek odbycia zgłoszonego zgromadzenia w sytuacji, gdy poprzez zachowania innych uczestników życia publicznego zagrożone byłoby zrealizowanie wolności zgromadzeń.

W doktrynie wyrażono – w nawiązaniu do orzecznictwa strasburskiego – pogląd, zgodnie z którym *„szczególnie uzasadniona – albo nawet wręcz niezbędna w świetle prawa – jest (...) ingerencja państwa zmierzająca do zapewnienia ochrony pokojowym zgromadzeniom. W tym zakresie państwo ma specjalnie szeroki margines swobody wyboru środków (...) Środki te mogą być stosowane zarówno represyjnie, jak i prewencyjnie przy uprawdopodobnionym spodziewaniu powstania zagrożeń dla pokojowego przebiegu zgromadzenia”*⁹².

⁹² W. Sokolewicz: uwagi do art. 57, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki, red., Warszawa 2005, t. IV, s. 32

W cytowanym wcześniej wyroku w sprawie K 21/05, Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, iż w społeczeństwie demokratycznym prawo do kontrdemonstracji nie może sięgać tak daleko, że będzie ograniczało prawo do demonstracji (takie spojrzenie na te kwestie ma również doktryna⁹³), potwierdził trafność poglądu, że uczestnicy demonstracji mają prawo do przeprowadzenia jej bez obawy przed zagrożeniem swego bezpieczeństwa fizycznego przez oponentów⁹⁴. Trybunał uznał, iż władza publiczna „*ma obowiązek ochrony każdego kto w sposób legalny korzysta ze swego prawa. Z drugiej strony niedostateczna reakcja władzy publicznej tworzyłaby sytuację, w której wolność zgromadzeń byłaby uzależniona od reakcji przeciwników zgromadzenia i stanowiłaby zachętę dla agresywnych działań publicznych*”⁹⁵.

Przesłanki wydania przez organ gminy decyzji administracyjnej zakazującej zgromadzenia muszą być zawsze takie same, bez względu na to, czy zakazuje się zgromadzenia, które w danym czasie, miejscu lub na określonej trasie przejścia będzie zgromadzeniem jedynym, czy też zakazuje się zgromadzenia, którego określone parametry kolidują z innym zgromadzeniem lub zgromadzeniami. Są nimi: zagrożenie życia lub zdrowia ludzi albo mienia w znacznych rozmiarach bądź gdy cel lub odbycie zgromadzenia pozostają w sprzeczności z Prawem o zgromadzeniach lub naruszają przepisy ustaw karnych (art. 8 ust. 1 P. o z.), co oznacza, iż zakaz odbycia zgromadzenia organ gminy poprzedził stwierdzeniem, że zgromadzenie to nie będzie miało pokojowego charakteru. Tylko takie rozwiązanie zasługuje na aprobatę, jako pozwalające chronić określone konstytucyjne wartości w sposób konsekwentny oraz spójny.

W celu zagwarantowania pokojowego charakteru zgromadzeń należy bowiem stosować tylko przewidziane prawem środki. W wypadku, gdy więcej niż jedna organizacja notyfikowała przeprowadzenie demonstracji w tym

⁹³ zob. L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel. *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18. Wyd. C.H.Beck, 2010

⁹⁴ zob. wyrok TK w sprawie K 21/05, wym. w przyp. 80

⁹⁵ *ibidem*

samym miejscu i czasie, organ gminy powinien podejmować dodatkowe negocjacje z organizatorami takich „konkurencyjnych” zgromadzeń, aby zapewnić realizację praw obywatelskich. Podejmowane przez organ władzy publicznej działania, m.in. przy udziale podległych mu służb porządkowych, umożliwiają chociażby bliższą identyfikację planowanego zgromadzenia, a tym samym dokonanie ustaleń w zakresie jego pokojowego (lub nie) charakteru. Tylko bowiem ustalenie z wysokim stopniem prawdopodobieństwa, iż któreś zgromadzenie (jedno lub kilka, planowanych w tym samym miejscu i czasie lub gdy trasa przemarszu ich uczestników jest chociażby częściowo zbieżna) może przybrać niepokojowy charakter, daje podstawę do wydania zakazu, o którym mowa w art. 8 ust. 1 P. o z.

Trybunał Konstytucyjny, w uzasadnieniu cytowanego już kilkakrotnie wyroku w sprawie Kp 1/04, wypowiadając się na temat możliwości ingerencji służb porządkowych w przebieg zgromadzeń, podkreślił, że *„ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. (...) daje wystarczające możliwości ingerencji policji w przebieg zgromadzeń w przypadku zagrożenia dla ich pokojowego charakteru, (...) już wówczas gdy występują pojedyncze incydenty lub inne fakty mogące stanowić zagrożenie dla pokojowego charakteru zgromadzenia”*.⁹⁶

Z powyższych względów należy uznać, iż konstrukcja prawna złożona z kwestionowanych przepisów, tj. z art. 6 ust. 2b, art. 7a i art. 8 ust. 2 P. o z., co do zasady ustanawia możliwość ograniczenia wolności zgromadzeń, odpowiadającą wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ustawodawca dokonał tego ograniczenia w ustawie i nie ma ono charakteru ograniczenia blankietowego – w art. 6 ust. 2b i art. 7a ust. 1 wskazano, że przebieg zgromadzeń, które zostały zaplanowane „w tym samym czasie i miejscu”, może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. Ograniczenie to nastąpiło więc ze względu na wartości chronione konstytucyjnie (bezpieczeństwo i porządek publiczny, prawa i wolności innych

⁹⁶ zob. przyp. 40

osób) i nie stanowi ingerencji w istotę wolności zgromadzeń, gdyż zapobiega wykorzystywaniu wolności zgromadzeń przeciwko wolności zgromadzeń.

W zakresie jednak, w jakim stosowanie art. 6 ust. 2b i art. 7a P. o z. prowadzi do zakazu, o którym mowa w art. 8 ust. 2 ustawy, a przez to do wyłączenia możliwości zorganizowania zgromadzenia publicznego – w sytuacji kiedy organowi gminy zostały zgłoszone zgromadzenia, organizowane przez dwóch lub większą liczbę organizatorów, mające się odbyć w tym samym czasie, w miejscach lub na trasach przejścia, które są tożsame lub w części się pokrywają – tylko z powodu jego późniejszego zgłoszenia i niewskazania przez organizatora tego zgromadzenia innego czasu i miejsca, przepisy te są niezgodne z art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zakaz odbycia konkretnego zgromadzenia powinien bowiem nastąpić wyłącznie na podstawie stwierdzenia jego niepokojuowego charakteru w wyniku analizy wszystkich zgłoszonych zgromadzeń. Nie ulega wątpliwości, iż analiza ta może doprowadzić do wydania zakazu zgromadzenia zgłoszonego później, ponieważ będzie ów zakaz rezultatem oceny jego charakteru, natomiast tylko okoliczność późniejszego zgłoszenia nie może stanowić o zastosowaniu środków o charakterze represyjnym (wezwania do zmiany miejsca i czasu) oraz wyłącznej przesłanki wydania decyzji o zakazie zgromadzenia.

Ponadto art. 8 ust. 2 ustawy, w zakresie, w jakim określa, że organ gminy zakazuje zgromadzenia publicznego zgłoszonego później, jest także niezgodny z art. 2 Konstytucji, z którego - jako ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego - wyprowadzona została w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada przyzwoitej legislacji, na którą składa się zasada określoności prawa, czyli wymóg formułowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.⁹⁷

⁹⁷ por. np. wyroki TK: z dnia 11.01. 2000 r., sygn. K. 7/99, OTK ZU nr 1/2001 r., poz. 2 oraz z dnia 29.10.2003 r., sygn. K 53/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 83

W wyroku Trybunału z dnia 28 października 2009 r., w sprawie o sygn. Kp 3/09, stwierdzono, że „[w] wąskim rozumieniu określoność odnosi się do treści przepisu prawa i jest rozumiana jako nakaz jego precyzyjności, czyli możliwości wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej. W rozumieniu szerokim „określoność prawa” oznacza zarówno precyzyjność przepisu, jak i jasność prawa, które ma być zrozumiałe i komunikatywne dla jak największej liczby podmiotów”. Trybunał stwierdził dalej, iż „na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji”. Zdaniem Trybunału, „[p]rzez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej”, zaś „[j]asność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw.”⁹⁸

Należy zatem zgodzić się z RPO, iż przepis art. 8 ust. 2 P. o z. nie przechodzi w pełni wskazanego w powyższym wyroku testu z uwagi na niespełnienie kryterium precyzyjności oraz jasności unormowania, przejawiające się w braku określenia, jaki moment powinien zostać przyjęty przez organ dla oceny, które zgromadzenie zostało zgłoszone „później”, a w konsekwencji – braku określenia przesłanek dla ustalenia kolejności

⁹⁸ zob. przyp. 26

zgłoszonych zgromadzeń. Przepis zaś nieostry, wieloznaczny, niejasny lub sprzeczny z *ratio legis*, który nie pozwala na zdekodowanie z jego treści jednoznacznej normy prawnej oraz budzi wątpliwości co do obowiązku nałożonego na obywateli, należy uznać za niejasny i nieprecyzyjny.

Niejasność zaś przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2002 r., w sprawie o sygn. akt K 41/02⁹⁹).

Jak już wspomiano, obowiązek zawiadomienia organu gminy o planowanym zgromadzeniu został określony w art. 7 P. o z., który w ust. 1 przewiduje, że wiadomość o zgromadzeniu ma dotrzeć do organu nie później niż na 3 dni robocze, a najwcześniej – na 30 dni przed datą zgromadzenia. Z kolei ust. 2 określa, jakie dane powinny się znaleźć w zawiadomieniu. Ustawa nie wprowadza więc konkretnej formy dla zawiadomienia o zgromadzeniu, nie określa też, w jaki sposób wiadomość ma zostać doręczona organowi gminy.

Z tego względu należy uznać, że jedną z możliwości jest zastosowanie art. 63 k.p.a.¹⁰⁰ (tak np. przyjął Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. P 15/08¹⁰¹). W konsekwencji organizator może skorzystać z wielu form zawiadomienia organu: za pomocą operatora pocztowego, przesłania wiadomości pocztą elektroniczną na skrzynkę adresową urzędu czy osobistego doręczenia informacji do urzędu.

Ustawodawca, wprowadzając pojęcie zgromadzenia „zgłoszonego później”, nie określił jednak równocześnie, jaki moment jest decydujący dla organu gminy przy dokonywaniu oceny, którego zgromadzenia będzie dotyczyło wezwanie do zmiany miejsca lub czasu manifestacji. W przypadku

⁹⁹ zob. przyp. 27

¹⁰⁰ zob. przyp. 28

¹⁰¹ zob. przyp. 29

choćby przesłania wiadomości drogą elektroniczną mogą być wzięte pod uwagę dwa terminy: wysłania wiadomości oraz jej odczytania przez adresata. W przypadku przesłania za pomocą operatora pocztowego informacja może dotrzeć do organu nawet z wielodniowym opóźnieniem, a za moment zgłoszenia może być uznany zarówno dzień wysłania wiadomości, jak i doręczenia jej do organu. Dodatkowym problemem jest brak możliwości ustalenia pierwszeństwa pomiędzy zgłoszonymi zgromadzeniami w przypadku, gdy zawiadomienia zostały przesłane tego samego dnia. Organ, do którego wpłynęło zgłoszenie, nie ma bowiem możliwości (bądź wymaga to czasochłonnych czynności) określenia dokładnego czasu (w godzinach i minutach) nadania zawiadomienia w urzędzie pocztowym, a bez tego niewykonalne jest ustalenie, które zgromadzenie zostało zgłoszone „później”.

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 września 2001 r., w sprawie o sygn. SK 11/00¹⁰², za naruszające zasadę państwa prawnego należy uznać uchwalenie ustawy, w której używane są pojęcia wzajemnie sprzeczne lub umożliwiające dowolną interpretację. Badany przepis umożliwia właśnie taką dowolną jego interpretację.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych uznaje się za mogące stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności ze standardami konstytucyjnymi (takie stanowisko wyraził Trybunał m.in. w wyroku z dnia 30 października 2001 r., w sprawie o sygn. akt K. 33/00 oraz w wyroku z dnia 20 kwietnia 2004 r., w sprawie o sygn. akt K 45/02¹⁰³).

W powołanym uprzednio wyroku w sprawie Kp 3/09 Trybunał wskazał, że nie każda niejasność prowadzi do uznania niekonstytucyjności przepisu, zwłaszcza gdy może w pierwszej kolejności zostać usunięta za pomocą zwyczajnych metod interpretacyjnych, mających na celu wyeliminowanie

¹⁰² wyrok TK z dnia 14.09.2001 r., sygn. SK 11/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 166

¹⁰³ wyroki TK: z dnia 30.10.2001 r., sygn. K. 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217 oraz z dnia 20.04.2004 r., sygn. K 45/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 30

niejedności w stosowaniu prawa.¹⁰⁴ Jeżeli metody usuwania wątpliwości dotyczących treści przepisu przez jego interpretację okażą się niewystarczające, to przepis powinien zostać pozbawiony mocy obowiązującej. Ustawa przewiduje, że oceny, które zgromadzenie zostało zgłoszone później, dokonuje organ gminy, co oznacza samodzielną, każdorazową interpretację pojęcia zgromadzenia „zgłoszonego później” przez organ władzy publicznej, a więc pojawienie się niejedności w stosowaniu tego przepisu jest nieuniknione.

Warto przypomnieć, iż w wyroku z dnia 27 listopada 1997 r., w sprawie o sygn. akt U. 11/97¹⁰⁵, Trybunał Konstytucyjny uznał, że ochronie konstytucyjnej podlegać musi zaufanie obywateli nie tylko do litery prawa, ale przede wszystkim do sposobu jego interpretacji przyjmowanej przez organy państwa. Unormowania prowadzące do ograniczenia konstytucyjnych wolności powinny zatem być szczególnie precyzyjne.

Podkreślił to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 listopada 1998 r., w sprawie o sygn. akt K. 39/97, stwierdzając: *„należyta poprawność, precyzyjność i jasność przepisów prawnych ma szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Adresat normy prawnej musi wiedzieć, jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne”*¹⁰⁶.

Przez swą niejasność art. 8 ust. 2 ustawy, nie spełniając wymogów wynikających z art. 2 Konstytucji, prowadzi do ograniczenia wolności konstytucyjnej (jaką jest swoboda zgromadzeń gwarantowana w art. 57 ustawy zasadniczej) w stosunku do osób, których zgromadzenie zostało zgłoszone później, nie jest zaś niezgodny z art. 78 Konstytucji, albowiem treść normatywna tego przepisu P. o z. nie określa procedury odwoławczej od decyzji o zakazie zgromadzenia, której tryb ustanowiony jest w kolejnym przepisie ustawy – art. 9 P. o z.

¹⁰⁴ zob. przyp. 26

¹⁰⁵ wyrok TK z dnia 27.11.1997 r., sygn. U. 11/97, OTK ZU z 1997 r., nr 5-6, poz. 67

¹⁰⁶ wyrok TK z dnia 10.11.1998 r., sygn. K. 39/97, OTK ZU nr 6/1998, poz. 99

Kolejny przepis poddany kontroli konstytucyjnej, zarówno przez Wnioskodawcę II, jak i przez RPO, to właśnie art. 9 ustawy, zawierający regulacje dotyczące trybu odwoławczego od decyzji o zakazie zgromadzenia.

Wnioskodawca II kwestionuje w *petitum* wniosku wyłącznie przepis ust. 1 tego artykułu ustawy, stanowiący, że decyzję o zakazie zgromadzenia doręcza się organizatorowi w terminie 3 dni od zawiadomienia, ale nie później niż na 24 godziny przed datą zgromadzenia, podobnie jak RPO, który kieruje nadto zarzuty do ust. 2 (przewidującego 24-godzinny termin na wniesienie odwołania do wojewody) oraz ust. 4 (nakazującego wojewodzie rozpatrzenie odwołania w ciągu 24 godzin od jego otrzymania) tego artykułu.

Wnioskodawca II jednak, w uzasadnieniu swojego wniosku, w którym stwierdza, że przyjęta przez ustawodawcę procedura odwoławcza prowadzi do uniemożliwienia wniesienia skutecznego środka odwoławczego – gdyż w krańcowym przypadku, tj. otrzymania decyzji o zakazie na 24 godziny przed datą zgromadzenia, nie gwarantuje uzyskania rozstrzygnięcia przed datą zgromadzenia – faktycznie zaskarża całą, zawartą w art. 9 ustawy, konstrukcję trybu odwoławczego.

Stosując w tym przypadku regułę *falsa demonstratio non nocet* należy jednak uznać, iż cała regulacja administracyjnej procedury odwoławczej przewidziana w art. 9 P. o z. (obejmująca nie tylko ustępy wskazane przez RPO, ale również ust. 3)¹⁰⁷ została zaskarżona i zakwestionowana jest przez obu wymienionych Wnioskodawców (Wnioskodawcę II i RPO), na co wskazują Ich argumenty przytoczone w uzasadnieniach wniosków, dotyczące braku zagwarantowania organizatorowi zgromadzenia tą procedurą skutecznego środka odwoławczego od decyzji o zakazie zgłoszonego zgromadzenia przed jego planowaną datą, co w konsekwencji ma – w Ich ocenie – prowadzić do ograniczenia wolności zgromadzeń.

¹⁰⁷ zob. przyp. 6

Wnioskodawca II uważa, iż właśnie przez brak owych gwarancji zaskarżone unormowanie jest niezgodne z art. 2, art. 32 i art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 11 i art. 13 EKPC oraz art. 21 MPPOiP.

RPO zarzuca zaś kwestionowanym przepisom nie tylko ograniczenie wolności zgromadzeń, ale - równolegle - kolizję z konstytucyjnymi i konwencyjnymi gwarancjami zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, wskazując jako wzorzec kontroli normę skonstruowaną z art. 78 w powiązaniu z art. 57 Konstytucji oraz z art. 13 w zw. z art. 11 EKPC.

Według Wnioskodawcy II, istotne znaczenie dla skutecznego wykonywania swobody zgromadzania się mają przewidziane w ustawie „rozsądne terminy, w których władze krajowe, wydając odnośne decyzje, powinny działać”. Terminy zaś przewidziane przez ustawodawcę w kwestionowanym przepisie takiej gwarancji nie dają.

Pozostałe argumenty podniesione przez Wnioskodawcę II na uzasadnienie niezgodności art. 9 ust. 1 P. o z. ze wskazanymi przezeń wzorcami kontroli, zarówno konstytucyjnymi, jak i konwencyjnymi, zostały omówione wyżej.

Omówione uprzednio zostały również zarzuty Rzecznika wywiedzione w stosunku do przewidzianej przez art. 9 ustawy administracyjnej procedury odwoławczej.

Na marginesie warto dodać, że Wnioskodawca II, zarzucając przyjętej procedurze odwoławczej od zakazu zgromadzenia nieskuteczność z powodu zbyt krótkich terminów do podejmowania czynności w poszczególnych jej etapach, jednocześnie kwestionuje - wprowadzony przez ustawodawcę w art. 7 ust. 1 ustawy, jako minimalny, krańcowy termin notyfikacji zgromadzenia - termin 3 dni roboczych, jako zbyt długi. Pozwala to na wniosek o niekonsekwencji tegoż Wnioskodawcy w ocenach – z jednej strony zarzuca ustalenie zbyt długiego ostatecznego terminu, w którym organizator może zgłosić zgromadzenie, a z drugiej – uznaje terminy w procedurze odwoławczej, przewidziane w art. 9 tej ustawy, za zbyt krótkie i niegwarantujące uzyskania

ostatecznego rozstrzygnięcia w przedmiocie zakazu zgromadzenia przed dniem jego odbycia, wskazanym w zgłoszeniu.

Warto również zauważyć, iż Wnioskodawca II, obok głównych zarzutów naruszenia przez kwestionowany art. 9 ustawy norm Konstytucji, a także postanowień obu wymienionych Konwencji, nie przedstawił w uzasadnieniu wniosku żadnych argumentów na poparcie tezy o jego niezgodności z tymi wzorcami kontroli, które zawarte są w art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ustawy zasadniczej, co uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie wniosku w tym zakresie i implikuje konieczność umorzenia postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Przepis art. 78 ustawy zasadniczej, ustanawia konstytucyjną zasadę kontroli instancyjnej i wyraża samoistne prawo podmiotowe, podlegające ochronie. Treść normatywna tego unormowania Konstytucji stwarza podstawę do kwestionowania - w sprecyzowanym ustawowo trybie - aktów organów władzy publicznej, traktowanych jako rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjne, a więc takie, które, ze względu na przyjętą formułę wykonywania jurysdykcji w danej dziedzinie spraw, nie stają się automatycznie częścią obowiązującego porządku prawnego (wchodzą do niego dopiero w razie spełnienia przesłanek w postaci nieskutecznego zaskarżenia aktu lub zaniechania uruchomienia tego trybu).

Ustrojodawca nie wymienił organów umocowanych do wydawania tych aktów. Akty owe oznaczono ogólnymi pojęciami orzeczeń i decyzji, zharmonizowanymi z terminologią właściwą w krajowym systemie prawnym dla wspomnianych procedur sądowych i administracyjnych (zakres przedmiotowy określony został zatem szeroko).

Z kontekstu zamieszczonych w nim zwrotów wynika jednak, że odnoszą się one do - mających kwalifikowaną procesową formę - działań wszelkich

ogniów władzy publicznej, w tym zarówno do rozstrzygnięć sądu, jak również innych organów procesowych (także organów administracyjnych).¹⁰⁸

Art. 78 Konstytucji wyznacza więc sposób uformowania procedur sądowych i administracyjnych, a przez to oddziałuje także na sposób organizacji sądownictwa i władz administracyjnych¹⁰⁹.

W treści tego przepisu zakodowanych zostało przez ustrojodawcę kilka istotnych gwarancji procesowych.¹¹⁰ Po pierwsze, iż prawo do zaskarżenia przysługuje każdej ze stron toczącego się postępowania. Po drugie, że prawo do zaskarżenia odnosi się - jak już wskazano wyżej - do orzeczeń i decyzji, a po trzecie – iż dotyczy orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, co stanowi istotną gwarancję wzmocniającą dwuinstancyjność postępowania. Po czwarte zaś, że Konstytucja dopuszcza istnienie wyjątków od tej zasady, ale jedynie takich, których wprowadzenie możliwe jest tylko w drodze ustawy.

W literaturze wskazuje się, że przepis art. 78 Konstytucji ma treść samodzielna i nie może być traktowany wyłącznie jako przypomnienie istnienia i nawiązanie do gwarancji prawa do sądu.¹¹¹ Gwarancja ta ma charakter procesowy, oderwany od celów toczącego się postępowania, może być zatem wykorzystana w celu przeciwnym ogólnym założeniom, wynikającym z realizacji dyrektyw samego postępowania.¹¹²

Konstytucyjne prawo zaskarzania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji stanowi, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 listopada 1999 r., w sprawie o sygn. akt SK 11/99, „bardzo istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej”¹¹³, co oznacza,

¹⁰⁸ por. Z. Kmiecik, *Prawo do odwołania w ujęciu konstytucyjnym, konwencyjnym oraz prawnoporównawczym*, [w:] *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*. Wyd. Oficyna 2011, s. 13-14

¹⁰⁹ zob. L. Garlicki, *Komentarz do 78*, s. 1-12, (w:) *Konstytucja...*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, t. V

¹¹⁰ por. Wiliński P., *Rzetelny proces karny w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* (w:) *Rzetelny proces karny w orzecznictwie sądów polskich i międzynarodowych*, red. P. Wiliński, Warszawa 2009, s. 339-343

¹¹¹ L. Garlicki, *Komentarz do 78*, s. 2 (w:) *Konstytucja...*, red. L. Garlicki, t. V

¹¹² por. P. Wiliński, P. Górecki, *Zasada prawdy a zasada prawa do obrony* (w:) *Zasada prawdy materialnej. Materiały z konferencji Krasieczyn 15–16 października 2005 r.*, red. Z. Sobolewski, G. Artymiak, Warszawa 2006, s. 52.

¹¹³ zob. wyrok TK z dnia 16.11.1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158 (w kwestii sprawiedliwości proceduralnej także wyroki TK: z dnia 29.04.2008 r., sygn. SK 11/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 47; z dnia 12.12.2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8 z 2001 r., poz. 258; z dnia 7.12.2010 r., sygn. P 11/09, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 128)

iż prawo to należy do elementów rzetelnego procesu. Konstytucja wyznacza zatem określone standardy, w jakich postępowanie musi być prowadzone przez organy państwa w ramach przyznanego im imperium.

Na gruncie art. 78 Konstytucji Trybunał sformułował postulat takiego ukształtowania przez ustawodawcę procedury, by - w miarę możliwości - przewidywała uprawnienie do wniesienia środka zaskarżenia.¹¹⁴ W piśmiennictwie prezentowany jest pogląd, iż postulat ten, jako oparty o art. 78 Konstytucji, odnosi się do wszystkich postępowań niesądowych. W zakresie postępowania sądowego wymagany jest bowiem znacznie wyższy standard, wynikający z art. 176 ust. 1 Konstytucji.¹¹⁵

Jak wskazano wyżej, art. 78 Konstytucji nie wprowadza wymogu kontroli każdego rozstrzygnięcia. Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, iż nie w każdej sytuacji zachodzi konieczność zapewnienia bezpośredniej możliwości zaskarżenia każdego orzeczenia w drodze wniesienia środka odwoławczego. W cytowanym wyżej wyroku w sprawie o sygn. akt SK 11/99, Trybunał stwierdził, że dopuszcza się możliwość ustawowego określenia wyjątków od zasady zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Owe wyjątki mogłyby więc przede wszystkim polegać na wyłączeniu możliwości zaskarżenia danego rozstrzygnięcia podjętego w pierwszej instancji.

W wyroku tym Trybunał wskazał zarazem, że *„konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia musi uwzględniać całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności zaś konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu.”*¹¹⁶

¹¹⁴ zob. wyrok TK z dnia 3.07.2002 r., sygn. SK 31/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 49

¹¹⁵ P. Wiliński, *Prawo odwołania się do sądu (zasada kontroli) - art. 78 konstytucji*, [w:] *Proces karny w świetle konstytucji*, Warszawa 2011, s. 149-153

¹¹⁶ zob. przyp. 113

Pogląd ten Trybunał podtrzymał w wyroku z dnia 18 kwietnia 2005 r., w sprawie o sygn. akt SK 6/05.¹¹⁷

Za dopuszczalny wyjątek na gruncie art. 78 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny uznał (w wyroku z dnia 17 lutego 2004 r., w sprawie o sygn. akt SK 39/02¹¹⁸) brak możliwości zaskarżenia zarządzenia prokuratora o obecności osoby wskazanej podczas kontaktów tymczasowo aresztowanego z osobami trzecimi w okresie pierwszych 14 dni aresztu (na podstawie art. 73 § 2 k.p.k.). W wyroku zaś z dnia 8 grudnia 1998 r., w sprawie o sygn. akt K. 41/97¹¹⁹, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na dopuszczalną odmienność zasad kontroli orzeczeń w procedurach sądowych i pozasądowych, stwierdzając, iż ustawy mogą określać na odmiennych zasadach zakres kontroli sądowej w procedurach innych niż sądowe postępowanie dwuinstancyjne.

Przewidziana w zdaniu drugim art. 78 Konstytucji możliwość wprowadzenia wyjątków od zasady kontroli każdego rozstrzygnięcia władzy publicznej nie oznacza jednak dowolności, a wprowadzane wyjątki muszą być uzasadnione, co również wielokrotnie podkreślał w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając m.in., że „*[w]yjątki te jednakowoż muszą się mieścić w granicach swobody regulacyjnej, wyznaczonej m.in. zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) i racjonalności ograniczenia.*”¹²⁰.

Ustrojodawca, statuując prawo każdej ze stron do zakwestionowania rozstrzygnięć podjętych wobec niej w postępowaniu sądowym bądź administracyjnym, posłużył się w art. 78 zdanie pierwsze ogólnym terminem "zaskarżenie". Nie sprecyzował przy tym ani charakteru, ani właściwości środków prawnych służących urzeczywistnieniu tego prawa.¹²¹ Takie sformułowanie przesądza zatem – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego,

¹¹⁷ zob. wyrok TK z dnia 18.04.2005 r., sygn. SK 6/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 36

¹¹⁸ zob. wyrok TK z dnia 17.02.2004 r., sygn. SK 39/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 7

¹¹⁹ wyrok TK z dnia 8.12.1998 r., sygn. K. 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117

¹²⁰ wyrok TK z dnia 18.10.2004 r., sygn. P 8/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 92

¹²¹ zob. wyrok w sprawie SK 11/99, wym. w przyp. 113

wyrażonym w wyroku z dnia 6 grudnia 2011 r., w sprawie o sygn. akt SK 3/11 – o możliwości wprowadzenia różnych modeli środków odwoławczych, co „[p]ozwala na objęcie jego zakresem różnych, specyficznych dla danej procedury, środków prawnych, których cechą wspólną jest umożliwienie stronie uruchomienia weryfikacji podjętego w pierwszej instancji orzeczenia bądź decyzji”.¹²²

Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny regulacji ograniczającej w postępowaniu dyscyplinarnym prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji wyłącznie do możliwości skierowania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ, w aspekcie art. 78 Konstytucji (w wyroku w sprawie SK 11/99), doszedł do przekonania, iż „zakresowa obszerność pojęcia >>zaskarżenie<< nie wyklucza (...) dopuszczalności dokonywania pewnej jego konkretyzacji, polegającej na wskazaniu tych elementów koniecznych danego środka prawnego, które pozwoliłyby na każdorazową ocenę, czy w wystarczającym stopniu służy on realizacji konstytucyjnego prawa strony, gwarantowanego w art. 78 zd. 1 konstytucji”.¹²³ Analizując istotę prawa wynikającego z art. 78 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny rozważył kwestię – „czy w świetle art. 78 zd. 1 konstytucji konieczne jest, aby środek zaskarżenia rozstrzygnięcia, podjętego wobec strony w pierwszej instancji, spełniał wymóg dewolutywności, a więc aby skorzystanie z niego przez stronę powodowało przeniesienie rozpatrzenia sprawy do wyższej (drugiej) instancji”. W wyniku tej analizy Trybunał stwierdził, że w art. 78 zdanie 2 Konstytucji „jednoznacznie dopuszcza się możliwość ustawowego określenia wyjątków od zasady zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Owe wyjątki mogłyby więc przede wszystkim polegać na wyłączeniu możliwości zaskarżenia danego rozstrzygnięcia podjętego w pierwszej instancji. Gdyby jednak jako zasadę potraktować także dewolutywny charakter >>zaskarżenia<<, o którym mowa w art. 78 zd. 1 Konstytucji, to

¹²² wyrok TK z dnia 6.12.2011 r., sygn. SK 3/11, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 113

¹²³ wyrok wym. w przyp. 113

wówczas dopuszczalne byłoby ograniczenie przez ustawodawcę możliwości kwestionowania podjętych w pierwszej instancji rozstrzygnięć wyłącznie poprzez środki prawne, które nie przenosiłyby rozstrzygnięcia sprawy do drugiej instancji, lecz powodowały jedynie ponowne jej rozpatrzenie przez organ, który wydał zaskarżone orzeczenie bądź decyzję”.¹²⁴

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zarysował się więc pogląd - wypowiedziany po raz pierwszy w uzasadnieniu cytowanego wyżej wyroku w sprawie SK 11/99, a utrwalony w dalszym orzecznictwie - zgodnie z którym „konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia pozostawionych przez prawodawcę do dyspozycji strony, uwzględniać musi całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu.”¹²⁵

Trybunał doszedł do przekonania, iż takowa ocena musi być dokonywana przede wszystkim *in casu*, a więc w odniesieniu do konkretnej regulacji.

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, niewątpliwie najbardziej sprzyjający realizacji tej zasady jest model postępowania, w którym zaskarżenie rozstrzygnięcia może spowodować uruchomienie działania organu wyższej instancji. W konsekwencji środek zaskarżenia powinien z reguły spełniać wymóg dewolutywności. Sprzyja to bowiem zobiektywizowaniu i urealnieniu kontroli prawidłowości wydanych orzeczeń czy decyzji, co niewątpliwie stanowi przesłankę leżącą u podstaw prawa gwarantowanego w art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji.¹²⁶

¹²⁴ wyrok w sprawie SK 11/99, wym. w przyp. 113

¹²⁵ tak m.in. w wyrokach TK: z dnia 30.10.2006 r. (w pełnym składzie), sygn. P 36/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 129; z dnia 9.12.2008 r. (w pełnym składzie), sygn. SK 94/06, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 185 ; z dnia 14.10.2010 r., sygn. K 17/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 75; z dnia 12.04.2012 r., sygn. SK 21/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 38,

¹²⁶ zob. wyrok wym. w przyp. 113

Dopuszczalność zaś wyłączenia dewolutywności dotyczyć może wydawanych w toku głównego postępowania postanowień wpadkowych, jednak takich, które będą poddawane weryfikacji w ostatecznym rozstrzygnięciu, choćby z uwagi na ocenę prawidłowości zachowanej procedury. *„Zakłada się bowiem, że postanowienia wpadkowe ulegają weryfikacji instancyjnej wraz z orzeczeniem kończącym postępowanie (wyrokiem lub postanowieniem w postępowaniu nieprocesowym). Podobną zasadę przyjęto także w postępowaniu administracyjnym, a zarzuty, iż zasada ta narusza konstytucyjne prawo do sądu - nie znalazły aprobaty w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok w sprawie P 8/03 z dnia 7 marca 2005 r.)”* - stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie SK 6/05.¹²⁷

W piśmiennictwie uznaje się, że konkretny model środków odwoławczych (postępowania odwoławczego) oceniany musi być w kontekście całokształtu norm danego postępowania.

W szczególności konieczne jest odniesienie do:

- a) rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu,
- b) struktury tego postępowania,
- c) istnienia możliwości kwestionowania rozstrzygnięcia na dalszych etapach postępowania (w tym w sposób pośredni),
- d) charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie oraz
- e) konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu.

Pojęcie "pierwszej instancji" w znaczeniu nadanym art. 78 Konstytucji trzeba utożsamiać z tym ogniwiem władzy publicznej, którego rozstrzygnięcia podlegają zaskarżeniu w obrębie jednego systemu władz bądź układu składającego się z odrębnych - w sensie ustrojowym - struktur władzy publicznej. W pierwszym przypadku zaskarżenie aktu odbywa się na drodze administracyjnej albo na drodze sądowej i jest przejawem realizacji zasady

¹²⁷ wyrok TK w sprawie SK 6/05, wym. w przyp. 117

instancyjności odpowiedniego postępowania (w stosunku do sądów wyraża ją nadto przepis art. 176 ust. 1 Konstytucji RP). W drugim zaś - skorzystanie ze środka zaskarżenia łączy się ze zmianą trybu rozpoznania sprawy z administracyjnego na sądowy.

Środek zaskarżenia, którym strona realizuje swoje prawo podmiotowe przyznane art. 78 Konstytucji, musi spełniać następujące warunki: być dostępny, tj. jego uruchomienie zależne powinno być od woli stron i nie powinno być nadmiernie skomplikowane, oraz być efektywny, tj. winien stwarzać realną możliwość oceny rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego, jego zmiany albo uchylecia.¹²⁸

Prawo do odwołania się, czy inaczej - zaskarżenia rozstrzygnięcia organu władzy publicznej, występuje także jako konstrukcja międzynarodowego porządku prawnego w postaci zasady prawnej, ukształtowanej przez art. 13 EKPC (prawo do skutecznego środka odwoławczego), stosownie do której każdy, czyje prawa i wolności zawarte w Konwencji zostały naruszone, „ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego, także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe”.

Wymóg skonstruowania takiej procedury, która umożliwi uzyskanie decyzji organu drugiej instancji przed datą zgromadzenia, wynika zatem nie tylko z art. 78 w powiązaniu z art. 57 Konstytucji (gwarancją wolności jest prawo zaskarżania orzeczeń ograniczających tę wolność, wydanych w pierwszej instancji), ale także z art. 13 EKPC. Samo wskazanie środka odwoławczego i jego adresata jest w świetle tego przepisu konwencyjnego niewystarczające.

O szczególnym charakterze tego rozwiązania przesądza fakt, iż określenie środków ochrony praw i wolności wskazanych w EKPC pozostawiono krajowemu ustawodawstwu i praktyce, aczkolwiek standard udzielanej ochrony, wyprowadzany z art. 13 tej Konwencji, został w orzecznictwie wyznaczony przy użyciu pojęć: „rozpoznanie środka

¹²⁸ L. Garlicki (w:) *Konstytucja...*, red. L. Garlicki, t. v, kom. do art. 78, s. 7-9.

odwoławczego przez właściwy organ państwowy” oraz „skuteczność tego środka”.

Podkreślenia, na tle rozważanego zarzutu niekonstytucyjności trybu zaskarżania decyzji o zakazie zgromadzenia, wymaga zwłaszcza ta właściwość środka odwoławczego, którą art. 13 EKPC określa jako „skuteczność”. Cecha „skutecznego” środka odwoławczego opiera się na jego odpowiedniości, a więc możliwości przedstawienia go odpowiednim władzom publicznym i rozpoznania przez nie „istoty” zarzutu, jak również – efektywności, co oznacza możliwość zapewnienia odpowiedniego naprawienia naruszenia praw skarżącego poprzez usunięcie stanu niezgodnego ze standardami konstytucyjnymi i konwencyjnymi.

O ile więc istnieje skuteczna możliwość wniesienia środka zaskarżenia od decyzji o zakazie zgromadzenia, a więc od decyzji organu gminy bezpośrednio do wojewody (w terminie 24 godzin od otrzymania decyzji) w zgodzie ze wskazanym wymogiem konwencyjnym, to jednak już całokształt uregulowania drogi odwoławczej w omawianej ustawie tego wymogu nie spełnia.

Warto dodać, iż w powoływanych wyżej „Zaleceniach OBWE/Komisji Weneckiej” wskazano nawet, że sądowa kontrola decyzji dotyczących zgromadzenia powinna mieć miejsce jeszcze przed terminem zgromadzenia¹²⁹.

W art. 9 ust. 1 ustawy przewidziano możliwość doręczenia organizatorowi zgromadzenia decyzji o zakazie tego zgromadzenia „na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej w terminie 3 dni od dnia zawiadomienia, nie później jednak niż na 24 godziny przed datą zgromadzenia”. Za racjonalnością rozwiązania przewidzianego w tym przepisie ustawy przemawiać miał postulat szybkiego zakończenia postępowania w trybie administracyjnym, a więc umożliwienie uzyskania na etapie postępowania administracyjnego ostatecznej decyzji o zakazie zgromadzenia przed jego planowaną datą. W sytuacji, gdy organizator zgromadzenia zgłosił je w

¹²⁹ zob. przyp. 88

ostatnim przewidzianym terminie notyfikacyjnym, a mianowicie - 3 następujących po sobie dni roboczych przed planowaną datą jego odbycia, to jeżeli nawet organ administracji w ostatnim dniu (24 godziny) przed tą datą wyda decyzję o jego zakazie, to nie tylko rozpoznanie odwołania od tej decyzji przez wojewodę (w ciągu 24 godzin, zgodnie z ust. 4 w art. 9 ustawy), ale nawet wniesienie środka odwoławczego (na co organizator ma również 24 godziny) bezpośrednio do wojewody przed zgromadzeniem staje się praktycznie niewykonalne, a przez to - co do możliwości uzyskania ostatecznego rozstrzygnięcia przed datą zgromadzenia - iluzoryczne.

W demokratycznym państwie prawnym konieczne jest zaś zagwarantowanie realnej kontroli instancyjnej decyzji dotyczących zgromadzenia przed jego terminem, nie zaś po tym terminie. Powinno to następować w ramach specjalnego trybu szybkiej i skutecznej kontroli, która „powinna wykluczyć ryzyko wykorzystania dla celów politycznych ewentualnego uprawnienia organu gminy do rozdzielania w przestrzeni demonstracji i kontrdemonstracji oraz zakazywania kontrdemonstracji mającej przeszkodzić niezakazanemu zgromadzeniu”¹³⁰.

Jednak sprawowanie tego rodzaju sądowej kontroli instancyjnej, która zapewniałaby tak szybkie rozstrzygnięcie, przewidziane jest w polskim systemie prawnym tylko w prawie wyborczym (Sąd Najwyższy, orzekający w składzie 3 sędziów w trybie przewidzianym w art. 205 Kodeksu wyborczego, rozpatruje w postępowaniu nieprocesowym skargę na odmowę przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego i wydaje orzeczenie w sprawie skargi w terminie 3 dni), natomiast w regulacjach prawnych dotyczących zgromadzeń jest go brak. Takie rozwiązanie w przypadku odwołania od decyzji zakazu zgromadzenia, sugerowane przez niektórych przedstawicieli doktryny¹³¹, stanowiłoby odstępstwo od systemowych reguł

¹³⁰ R. Piotrowski. *Opinia ...*, zob. przyp. 41

¹³¹ *ibidem*

sądowej kontroli decyzji administracyjnych, a także niedopuszczalnie nadmierne angażowanie Sądu Najwyższego w sprawy związane z kontrolą decyzji, dotyczących zdarzeń występujących w skali kraju niemal codziennie.

Konfrontując treść zaskarżonych regulacji, obejmujących administracyjną procedurę odwoławczą od zakazu zgromadzenia, z art. 78 Konstytucji, należy zwrócić uwagę na to, iż dla spełnienia postulatu zgodności z zasadą instancyjności, wyrażoną w tej normie konstytucyjnej, wymagane jest, by zarówno określenie trybu zaskarżenia takiej decyzji, jak i ewentualne wyłączenie toku instancji następowało wyłącznie w trybie ustawowym.

W kontekście problemu podniesionego we wnioskach rozpatrywanych w niniejszej sprawie oceny wymaga również – czy w świetle art. 78 zd. 1 Konstytucji środek zaskarżenia decyzji organu administracji, podjętej w związku ze stwierdzeniem przez ten organ podstaw do zakazu zgromadzenia, spełnia wymóg dewolutywności, a więc – czy skorzystanie z niego przez stronę będzie powodowało przeniesienie rozpatrzenia sprawy do wyższej (drugiej) instancji.

Za racjonalnością rozwiązania przewidzianego w art. 9 ust. 1 ustawy miała przemawiać potrzeba szybkiego zakończenia postępowania w trybie administracyjnym, który co do terminów umożliwiałby uzyskanie na etapie postępowania administracyjnego ostatecznej decyzji o zakazie zgromadzenia.

Regulację przyjętą w zaskarżonym przepisie należy jednak uznać za spełniającą jedynie ten postulat, który dotyczy ukształtowania na poziomie ustawowym procedury administracyjnej w zgodzie z zasadą instancyjności (organ gminy – wojewoda).

Ponadto warto zauważyć, iż w innym przepisie omawianej ustawy (art. 13 P. o z.¹³²) ustawodawca ustalił również następczy tryb zaskarżenia orzeczenia administracyjnego w postaci skargi na decyzję wydaną przez organ

¹³² Art. 13. Skargi na decyzje w sprawach zgromadzeń wnosi się bezpośrednio do sądu administracyjnego w terminie 3 dni od dnia doręczenia decyzji, a sąd wyznacza rozprawę nie później niż w terminie 7 dni od dnia wniesienia do niego skargi, chyba że zachodzą przeszkody formalne.

administracji (województwo), wnoszonej bezpośrednio do sądu administracyjnego, realizując tym samym nie tylko konstytucyjny wymóg określenia trybu zaskarżania decyzji administracyjnej, przez przeniesienie rozpatrzenia sprawy do wyższej (drugiej) instancji administracyjnej, ale i zapewniając możliwość kwestionowania rozstrzygnięcia na dalszych etapach postępowania połączoną ze zmianą trybu rozpoznania sprawy z administracyjnego na sądowy (co daje gwarancję realizacji prawa do rozpoznania sprawy przez niezależny i niezawisły sąd).

Nie można zatem skutecznie postawić przepisowi art. 9 ust. 1, 2 i 4 ustawy zarzutu niezgodności z art. 78 Konstytucji w zakresie braku ukształtowania środka odwoławczego. Przepis ten zapewnia administracyjną procedurę odwoławczą opartą o zasadę dewolutywności środka zaskarżenia, w postaci „szybkiej ścieżki”, która jednak, w tym przypadku, nie daje pełnej gwarancji uzyskania rozstrzygnięcia w racjonalnym terminie.

Warunek skuteczności środka odwoławczego nie został więc spełniony. Zaskarżona regulacja nie prowadzi bowiem do zagwarantowania uzyskania rozstrzygnięcia przed datą planowanego zgromadzenia.

Istotą zaś wolności zgromadzeń jest możliwość reakcji obywateli na bieżące wydarzenia w celu wyrażenia swojego poparcia lub dezaprobaty. Z tego względu często zdarza się, że decyzja o zorganizowaniu zgromadzenia zapada w ostatniej chwili – co podkreślił ETPC w wyroku z dnia 3 maja 2007 r., o sygn. nr 1543/06, w sprawie *Bączkowski i inni p. Polsce*¹³³, wskazując, że wolność zgromadzeń może być pozbawiona znaczenia, jeśli nie można korzystać z niej w odpowiednim czasie. Skutecznym środkiem odwoławczym może być - w świetle art. 13 w zw. z art. 11 EKPC - tylko taki, który umożliwia uzyskanie ostatecznego rozstrzygnięcia przed datą zgromadzenia.

¹³³ wyrok ETPC z dnia 3 maja 2007r., skarga nr 1543/06, [w:] M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2007*, Oficyna, 2008, s. 233; zob. także Baza LEX 288707

Nie mogą natomiast być uznane za skuteczne środki zaskarżenia, przysługujące w trybie, w którym stosowne orzeczenia są wydawane w postępowaniu odwoławczym, którego ostateczny werdykt następuje po terminie zgromadzenia. Dla efektywności korzystania z wolności zgromadzeń istotne jest, by obowiązujące prawo zawierało rozsądne terminy, w granicach których władze publiczne powinny działać przy wydawaniu decyzji dotyczących zgromadzeń.

Tymczasem obowiązujące przepisy ustanawiają terminy, które nie gwarantują, by władze te były zobowiązane do wydania ostatecznej decyzji przed planowaną datą konkretnego zgromadzenia. Tu też wyraźnie dostrzegalne jest, jak istotne znaczenie ma treść niezakwestionowanego ust. 3 w art. 9 ustawy.

W tym stanie rzeczy za zasadny należy uznać zarzut niezgodności art. 9 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 Prawa o zgromadzeniach z art. 78 w zw. z art. 57 Konstytucji oraz postanowieniami EKPC, w zakresie wzorców wskazanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

W związku z podniesionymi przez Wnioskodawcę II, a po części również i przez Rzecznika, zarzutami niezgodności art. 10 ust. 3 i 4 ustawy z art. 2, art. 32 i art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 11 i art. 13 EKPC, a także art. 21 MPPOiP (przy czym RPO zakwestionował wyłącznie ust. 3 w tym artykule i zarzucił naruszenie tylko art. 2 i art. 57 Konstytucji), koniecznym wydaje się również przypomnienie, iż w powołanym już wyroku w sprawie P 15/08 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że *„interpretacja przepisów ograniczających wolność zgromadzeń (...) winna spełniać warunek niezbędności (konieczności) w demokratycznym państwie, aby nie dopuścić do ekscesywnego (nieproporcjonalnego) uszczerbku dla istnienia i funkcjonowania prawa do zgromadzania się jako prawa konstytucyjnego”*¹³⁴.

¹³⁴ zob. przyp. 29

Także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wyrażany jest pogląd, iż *„wolność pokojowego zgromadzania się, której jednym z celów jest ochrona poglądów osobistych, podlega określonej liczbie interpretowanych wąsko wyjątków. Badając, czy ograniczenia praw do wolności gwarantowanych przez Konwencję mogą zostać uznane za >>konieczne w demokratycznym społeczeństwie<<, układające się Państwa korzystają z pewnego marginesu uznania, który nie jest jednak nieograniczony. Nadto to do Trybunału należy ostateczne rozstrzygnięcie w przedmiocie zgodności ograniczenia z Konwencją, który czyniąc to bada zwłaszcza, w okolicznościach danej sprawy, czy ingerencja odpowiada >>pilnej potrzebie społecznej<< oraz czy jest >>proporcjonalna do uzasadnionego prawnie celu, który ma zostać zrealizowany<<. Proporcjonalność wymaga zrównowżenia przesłanek celowościowych wskazanych w art. 11 ust. 2 z wymogami wolności wypowiedzi wykonywanej przy pomocy słów, gestów lub samego milczenia, przysługującej osobom zgromadzonym na ulicy lub w innych miejscach publicznych”¹³⁵. Odnosząc się w uzasadnieniu decyzji z dnia 7 lipca 2009 r., w sprawie *Skiba przeciwko Polsce* (skarga nr 10659/03), do kwestii odpowiedzialności przewodniczącego zgromadzenia za organizację tego zgromadzenia i ukarania tegoż przewodniczącego „za świadome zignorowanie obowiązującego prawa wewnętrznego, zgodnie z którym przewodniczący planowanego zgromadzenia publicznego ma obowiązek wcześniejszego powiadomienia o zgromadzeniu odpowiednich władz”, i podkreślając „znaczenie przestrzegania przez stowarzyszenia i innych organizatorów wydarzeń publicznych reguł demokracji, której są aktywnymi podmiotami, z zachowaniem obowiązujących przepisów prawa”, ETPC stwierdził, iż „nałożenie przez prawo krajowe na skarżącego jednostronnego obowiązku nie może zostać uznane za nadmierny lub nierozsądny wymóg, który miałby stanowić ukrytą przeszkodę w wykonywaniu prawa do wolności pokojowego zgromadzania się. W sprawie tej, oddalając skargę,*

¹³⁵ zob. przyp. 82

Trybunał uznał, iż, „nakładając na skarżącego sankcję, władze posłużyły się ograniczeniem niezbędnym, gdyż - z jednej strony - wzięły pod uwagę okoliczności przemawiające na korzyść skarżącego takie jak fakt jego uprzedniej niekaralności oraz pokojowy przebieg zgromadzenia, oraz - z drugiej strony - zastosowały środek łagodniejszy z dostępnych im sankcji”.¹³⁶

Przepis art. 10 ust. 3 ustawy nakłada na przewodniczącego zgromadzenia odpowiedzialność za zgodny z przepisami prawa przebieg tego zgromadzenia i jego przeprowadzenie w taki sposób, aby zapobiec powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia. W tym celu przewodniczącego wyposażono w uprawnienie do podejmowania przewidzianych w ustawie środków.

W odniesieniu do tej regulacji możliwe są - zdaniem Rzecznika - dwie odmienne interpretacje, co powoduje, iż regulacja ta nie spełnia wymogów określonych w art. 2 Konstytucji. W ocenie tego Wnioskodawcy możliwe jest bowiem przyjęcie, że odpowiedzialność przewodniczącego zgromadzenia, o której mowa w art. 10 ust. 3 P. o z., oznacza „zmodyfikowaną odpowiedzialność odszkodowawczą” (wniosek RPO, s. 30). W przypadku zatem powstania szkód z winy innych uczestników zgromadzenia, mogłoby to implikować odpowiedzialność na zasadach uregulowanych w Kodeksie cywilnym. Odmiennej możliwy sposób interpretacji tego przepisu zakłada zaś, że zawiera on normę pustą, która nie jest obarczona żadną sankcją (karną, cywilną lub administracyjną), a więc jedynie sugestią ustawodawcy obliczoną na wywołanie pożądaných skutków.

Z powyższymi ocenami nie można jednak się zgodzić.

Konstrukcja odpowiedzialności, jaką kreuje ten przepis, oznacza, iż jest to odpowiedzialność nie tyle za czyny dokonane przez osoby trzecie, co za niepodjęcie działań w celu zapobieżenia szkodom powstałym z winy innych osób, a więc na skutek ich czynów. Tego rodzaju odpowiedzialność wykracza poza klasyczny mechanizm odpowiedzialności odszkodowawczej. Przesłankami

¹³⁶ j.w.

odpowiedzialności deliktowej są bowiem: powstanie szkody, popełnienie przez sprawcę czynu niedozwolonego, związek przyczynowy między szkodą a czynem zabronionym oraz wina sprawcy. Brak którejkolwiek z tych przesłanek wyłącza odpowiedzialność sprawcy czynu. Ewentualna odpowiedzialność deliktowa przewodniczącego zgromadzenia, z jego winy, jest - w takim kształcie obowiązków, jakie przewidziano w art. 10 ust. 3 P. o z. - wykluczona wobec braku elementu podległości w relacji pomiędzy przewodniczącym (organizatorem) a uczestnikiem zgromadzenia.

Nie można więc w tym przypadku stosować reżimu odpowiedzialności za tzw. czyn cudzy, przewidzianego w art. 430 Kodeksu cywilnego¹³⁷, statuującym odpowiedzialność (na zasadzie ryzyka) osoby, która powierza na własny rachunek wykonanie czynności innej osobie, podlegającej przy wykonywaniu tej czynności jej kierownictwu i mającej obowiązek uwzględniać jej wskazówki (taki np. występuje w odpowiedzialności pracodawcy za pracownika – pracodawca nie może uwolnić się od tej odpowiedzialności poprzez wykazanie braku winy w wyborze czy w nadzorze, jedyną okoliczność egzoneracyjną stanowi brak winy podwładnego). Zasada ryzyka jako podstawa odpowiedzialności przyjęta w omawianym przepisie nadaje tej odpowiedzialności charakter obiektywny. Odpowiedzialność tę określa się, w pewnym uproszczeniu, jako odpowiedzialność za skutek. Uzasadnieniem dla takiej odpowiedzialności na zasadzie ryzyka jest okoliczność, że stosunek podporządkowania z jednej strony pozwala na bezpośredni wpływ na działania podwładnego, z drugiej natomiast daje możliwość uzyskiwania korzyści ekonomicznych z tego działania.¹³⁸

Chociaż przesłanki zaistnienia odpowiedzialności powierzającego określoną czynność i odpowiedzialności przewodniczącego zgromadzenia są

¹³⁷ Art. 430. Kto na własny rachunek powierza wykonanie czynności osobie, która przy wykonywaniu tej czynności podlega jego kierownictwu i ma obowiązek stosować się do jego wskazówek, ten jest odpowiedzialny za szkodę wyrządzoną z winy tej osoby przy wykonywaniu powierzonej jej czynności.

¹³⁸ A. Rzetecka-Gil, komentarz do art. 430 Kodeksu cywilnego, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania – część ogólna*, Wyd. LEX/el, 2011

podobne, gdyż w obu sytuacjach chodzi o winę innej osoby: albo wykonawcy czynności powierzonej, albo – uczestnika zgromadzenia, to jednak już sam brak stosunku podporządkowania w relacji przewodniczący zgromadzenia – uczestnik wyklucza każdy rodzaj odpowiedzialności za cudzy czyn przewidzianej Kodeksem cywilnym, czyli za szkodę wyrządzoną przez inną osobę. Brak jest bowiem, w stosunku pomiędzy organizatorem zgromadzenia a jego uczestnikiem, relacji zwierzchnik – podwładny, zwłaszcza że przy tego rodzaju odpowiedzialności na zasadzie ryzyka szczególnie istotne znaczenie ma okoliczność, że podwładny nie jest w wykonywaniu danych czynności samodzielny.

Dotyczy to również odpowiedzialności opartej na zasadzie winy: i takiej, jaką ustanawia art. 427 k.c.¹³⁹, a więc mającej charakter tzw. winy w nadzorze (*culpa in custodiendo*), co jednak dotyczy wyłącznie nadzoru nad szczególną grupą osób, którym z powodów w tym przepisie wskazanych, tj. wieku, stanu psychicznego lub stanu cielesnego, winy poczytać nie można, jak i zwłaszcza takiej, którą przewiduje art. 429 k.c.¹⁴⁰, czyli tzw. winy w wyborze (*culpa in eligendo*).

Wina w nadzorze nie obejmuje więc wszystkich sytuacji sprawowania nadzoru, lecz tylko nadzoru nad osobami, którym winy poczytać nie można z powodu pewnych cech przez nie posiadanych [zakresem tego przepisu objęte zostały więc trzy grupy osób: małoletni, którzy nie ukończyli 13 roku życia, osoby niepoczytalne, oraz osoby, które z uwagi na swoją ułomność fizyczną bądź psychiczną (np. niedorozwój) nie mogły rozpoznać znaczenia swojego czynu lub pokierować swoim postępowaniem w taki sposób, by uniknąć wyrządzenia szkody] i jest wypadkową dwóch okoliczności: odpowiedzialności

¹³⁹ Art. 427. Kto z mocy ustawy lub umowy jest zobowiązany do nadzoru nad osobą, której z powodu wieku albo stanu psychicznego lub cielesnego winy poczytać nie można, ten obowiązany jest do naprawienia szkody wyrządzonej przez tę osobę, chyba że uczynił zadość obowiązkowi nadzoru albo że szkoda byłaby powstała także przy starannym wykonywaniu nadzoru. Przepis ten stosuje się również do osób wykonywających bez obowiązku ustawowego ani umownego stałą pieczę nad osobą, której z powodu wieku albo stanu psychicznego lub cielesnego winy poczytać nie można.

¹⁴⁰ Art. 429. Kto powierza wykonanie czynności drugiemu, ten jest odpowiedzialny za szkodę wyrządzoną przez sprawcę przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, chyba że nie ponosi winy w wyborze albo że wykonanie czynności powierzył osobie, przedsiębiorstwu lub zakładowi, które w zakresie swej działalności zawodowej trudnią się wykonywaniem takich czynności.

za własne zachowanie się, noszące znamiona winy nadzorującego, oraz cudzego czynu, czyli zachowania się osoby, która jest bezpośrednim sprawcą szkody. Musi nadto zaistnieć związek przyczynowy między wyrządzeniem szkody przez osobę poddaną pieczy a wadliwym wykonywaniem nadzoru.¹⁴¹

Klasyczny przypadek wystąpienia winy w nadzorze oparty jest na związku przyczynowym pomiędzy zawinionym zachowaniem się osoby nadzorującej a wyrządzeniem szkody osobie trzeciej przez nadzorowanego (podopiecznego), przy czym w doktrynie uważa się, iż osoba zobowiązana do nadzoru może obalić domniemanie co do jej winy, jeśli wykaże, że uczyniła zadość ciążącemu na niej obowiązкови nadzoru, a więc, że z należytą starannością wykonywała ciążące na niej w tym zakresie powinności. Jak zauważa J. Kuźmicka-Sulikowska, „[o]cenię podlega tu zatem to, czy osoba ta dopełniła staranności, jakiej można by w zwykłym toku codziennego życia wymagać od osoby sprawującej nadzór”.¹⁴²

Wina w wyborze polega zaś na braku staranności w doborze osoby, za pomocą której wykonuje się czynność. Powierzający odpowiada więc za cudzy czyn, choć jednocześnie za czyn własny, polegający na dokonaniu niewłaściwego wyboru, co stało się przyczyną szkody.¹⁴³

Obie te formy odpowiedzialności są objęte domniemaniami winy, chociaż - jak wspomniano - jest to domniemanie wruszalne (*praesumptio iuris tantum*), lecz nie mogą dotyczyć organizatora zgromadzenia.

Nie wydaje się bowiem możliwe, by przypisać organizatorowi zgromadzenia winę w zakresie doboru jego uczestników czy też odpowiedzialność z tytułu nadzoru nad osobami, które same ponoszą konsekwencje własnych bezprawnych zachowań.

¹⁴¹ A. Rzetecka-Gil, komentarz do art. 427 Kodeksu cywilnego, *op.cit.*

¹⁴² J. Kuźmicka-Sulikowska. *Zasady odpowiedzialności deliktowej w świetle nowych tendencji w ustawodawstwie polskim*. Wyd. LEX, 2010

¹⁴³ A. Rzetecka-Gil, komentarz do art. 429 Kodeksu cywilnego, *op.cit.*

W przypadku odpowiedzialności organizatora zgromadzenia, w którym uczestnictwo jest z zasady anonimowe, a udział w nim mogą wziąć osoby nieznane organizatorowi, konstrukcja przewidziana w art. 10 ust. 3 ustawy nie wskazuje na możliwość uznania organizatora zgromadzenia za osobę nadzorującą jego uczestników. Tego rodzaju odpowiedzialność stanowi więc odstępstwo od podstawowego rodzaju odpowiedzialności opartej na zasadzie winy.

Nie wydaje się również możliwe uznanie, iż zaskarżony przepis daje podstawy do odpowiedzialności odszkodowawczej, która wynikałaby z nałożonego na podmioty stosunków cywilnoprawnych obowiązku naprawienia szkody doznanej przez poszkodowanego. Pomiedzy przewodniczącym zgromadzenia a poszkodowanym w wyniku działania uczestnika tego zgromadzenia brak jest stosunku zobowiązaniowego, którego przedmiotem miałyby być świadczenie odszkodowawcze, gdyż w relacji tych podmiotów brak jest adekwatnego związku przyczynowego między powstałą szkodą z winy uczestnika zgromadzenia a zaniechaniem podjęcia przez przewodniczącego „przewidzianych prawem środków” w celu „zapobieżenia powstaniu szkód z winy uczestników”.

Należy zgodzić się z poglądem wyrażonym w uzasadnieniu wniosku RPO, iż organizator zgromadzenia nie ma możliwości kontroli czy wpływu na zachowanie uczestników zgromadzenia, które usprawiedliwiłyby obciążenie go przez ustawodawcę odpowiedzialnością odszkodowawczą za czyny innych osób, niepodlegających jego nadzorowi.

Odpowiedzialność organizatora, którą kształtuje kwestionowany przepis, ma więc przede wszystkim charakter administracyjny. Organizator jest obowiązany do podejmowania środków prawnych przeciwdziałających nieprawidłowemu przebiegowi zgromadzenia, a zwłaszcza takiemu przebiegowi, który zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub gdy narusza przepisy P. o z. albo przepisy ustaw karnych. Inaczej – obowiązkiem przewodniczącego zgromadzenia jest przeprowadzenie

zgromadzenia w taki sposób, by nie stało się zgromadzeniem o niepokojowym charakterze, a zatem nie utraciło ochrony prawnej, którą zapewnia ustawa.

Ewentualna odpowiedzialność cywilna za szkody spowodowane przez uczestników zgromadzenia obejmuje przede wszystkim osoby, które te szkody spowodowały.

Odpowiedzialność zaś organizatora zgromadzenia może mieć miejsce tylko w sytuacji stwierdzenia jego winy – za celowe niepodjęcie działań zapobiegających bezprawnym zachowaniom uczestników zgromadzenia, wymierzonym w dobra i wartości chronione konstytucyjnie, zwłaszcza zaś takie jak: zdrowie i życie ludzi oraz własność prywatna.

Przewodniczący zgromadzenia, którym jest *de facto* (i zazwyczaj) jego organizator, nie odpowiada na zasadzie ryzyka za czyny innych osób, ponieważ jego odpowiedzialność jest odpowiedzialnością osobistą. Odpowiada nie za cudze czynności, lecz za własne, które wynikają wprost z funkcji, jaką w istocie sam sobie nadał, podejmując się organizacji zgromadzenia i kierowania jego przebiegiem.

Gdyby nawet przyjąć pierwszą, z sugerowanych przez RPO, interpretację kwestionowanego przepisu, wskazującą na zmodyfikowaną odpowiedzialność odszkodowawczą, to z pewnością odpowiedzialność przewodniczącego zgromadzenia miałaby charakter odpowiedzialności opartej na zasadzie winy, polegającej na uchyleniu się od podjęcia czynności zapobiegających powstaniu szkód z winy uczestników tego zgromadzenia. Okolicznością zaś wyłączającą odpowiedzialność odszkodowawczą przewodniczącego byłoby zrealizowanie przez tegoż przewodniczącego uprawnień ustawowych (wystarczy bowiem, że przewodniczący podjął wskazane wyżej czynności zapobiegające powstawaniu szkód).

Czynności przewodniczącego mają polegać na podejmowaniu przewidzianych ustawą środków, mających na celu zachowanie przez

zgrupowanie jego pokojowego charakteru, co jest *conditio sine qua non* przyznanej zgromadzeniu ochrony.

Obowiązek zapewnienia spokojnego i niezakłóconego przebiegu wyłącznie zgromadzenia mającego pokojowy charakter, jak też ochrony jego uczestników przed działaniami przeciwników celów, dla których zgromadzenie zostało zwołane, ciąży zaś - o czym już wspomniano - na władzach publicznych, albowiem - jak to w swym orzecznictwie wielokrotnie podkreślał ETPC - państwo jest ostatecznym gwarantem wolności zgromadzeń. Musi zatem zapewnić odpowiednie środki gwarantujące spokojny przebieg każdej pokojowej demonstracji, manifestacji czy pochodu. Odmowa zapewnienia przez państwo tych środków może skutkować narażeniem się na zarzut pogwałcenia art. 11 Konwencji, jak to się stało w przypadku, będącym przedmiotem - powoływanego już - orzeczenia ETPC w sprawie *Plattform "Ärzte für das Leben" przeciwko Austrii*.¹⁴⁴

Na organizatorze zaś zgromadzenia spoczywa nie tylko obowiązek dopełnienia niezbędnych formalności, a więc zgłoszenia zgromadzenia, przeprowadzenia ewentualnej akcji informacyjnej o miejscu i terminie zgromadzenia, lecz również zapewnienia pokojowego przebiegu zgromadzenia zgodnie z prawem i przyjętym programem.

Owymi przewidzianymi prawem środkami, jakie ustawodawca pozostawił do dyspozycji organizatora zgromadzenia w art. 10 ust. 4 i 5 ustawy, są: żądanie opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy albo uniemożliwia lub usiłuje udaremnić zgromadzenie (ust. 4); zwracanie się o pomoc do służb porządkowych (policji lub straży miejskiej) w przypadku niezastosowania się do żądania opuszczenia zgromadzenia (ust. 4); ostatecznie - rozwiązanie zgromadzenia (ust. 5).

Nałożenie tych obowiązków na organizatora zgromadzenia nie stanowi w żadnym stopniu takich ograniczeń wolności zgromadzeń, w tym zwłaszcza

¹⁴⁴ zob. przyp. 81

wolności ich organizowania, które można byłoby uznać za nadmierne bądź nieuzasadnione, lecz za konieczne w demokratycznym państwie prawnym, w celu ochrony takich wartości jak ochrona ludzi i mienia oraz porządek i bezpieczeństwo publiczne.

Zgodnie zaś z art. 12 ust. 1 ustawy, gdy przewodniczący – uprzedzony o konieczności rozwiązania zgromadzenia, którego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub gdy narusza przepisy tej ustawy albo przepisy ustaw karnych – wzbrania się to uczynić, ustawodawca przewidział sankcję administracyjną w postaci rozwiązania zgromadzenia przez przedstawiciela organu gminy (przesłanki zastosowania tej sankcji zostaną omówione szczegółowo w związku z analizą zarzutu niekonstytucyjności ust. 2 w tym artykule, który podnosi Wnioskodawca II). Wobec zaś przewodniczącego zgromadzenia za niewykonanie obowiązków w zakresie podjęcia prawem przewidzianych środków może zostać zastosowana sankcja karna, którą przewiduje art. 13a ustawy.

Norma wprowadzająca odpowiedzialność przewodniczącego zgromadzenia publicznego za brak działań zapewniających pokojowy przebieg tego zgrupowania osób nie jest zatem normą pustą, jak to sugeruje RPO, ponieważ za niewykonanie tych obowiązków przewodniczącego przewiduje sankcje – zarówno wobec przewodniczącego, jak i kierowanej przez niego inicjatywy.

Słusznie zauważa natomiast RPO, iż gdyby z art. 10 ust. 3 ustawy wynikała jednoznaczna norma, wprowadzająca odpowiedzialność odszkodowawczą przewodniczącego zgromadzenia za czyny innych osób, to należałoby taką normę uznać za niezgodną z art. 57 Konstytucji, albowiem prowadziłaby do „nieproporcjonalnego” ograniczenia wolności zgromadzeń. Taka jednoznaczna norma z przepisu tego wszelako nie wynika.

Przewodniczący zgromadzenia, który - w przypadku gdy zgromadzenie przebiera niepokojowy charakter czy też w jego toku dochodzi do czynów

zagrożających powstaniem szkód - nie podejmuje przewidzianych ustawą środków, podlega, jak wyżej wspomniano, odpowiedzialności karnej za wykroczenie, przewidziane w art. 13a ustawy, zakwestionowanym przez Wnioskodawców I i II jako naruszający istotę wolności wyrażonej w art. 57 Konstytucji.

Wskazane zostały wyżej przyczyny, dla których wprowadzono do ustawy regulację penalizującą wyłącznie umyślne - a więc mające cechy działania w złej woli - niepodejmowanie przez przewodniczącego zgromadzenia środków przewidzianych ustawą, mających na celu zapobieżenie w istocie przekształceniu się zgromadzenia pokojowego w zgromadzenie pozbawione tego przymiotu (obowiązki te przewidują - jak już wspomniano wyżej - ust. 4 i 5 w art. 10 ustawy).

Zachowania nieumyślne, a więc wynikające jedynie ze zlekceważenia możliwych skutków swojego postępowania lub na ich nieprzewidzeniu, a więc pod postacią lekkomyślności albo niedbalstwa, nie zostały spenalizowane.

W tym stanie rzeczy regulację tę należy zatem uznać za niezbędną dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana (zapewnienie porządku i bezpieczeństwa zarówno uczestnikom zgromadzenia, jak i osobom postronnym). Wprowadza ona sankcję, której nie można uznać za nadmiernie dolegliwą, a zwłaszcza za prowadzącą do nadmiernego ograniczenia wolności organizowania zgromadzeń. Tak więc nie można zgodzić się z zarzutem Wnioskodawcy I, iż efekty badanej regulacji są nieproporcjonalne w stosunku do nakładanych przez nią ciężarów. Cele, dla których ta sankcja została wprowadzona, pozostają w zgodzie z wartościami i zasadami przyjętymi w państwie demokratycznym, a zaskarżony przepis nie narusza istoty wolności wyrażonej w art. 57 Konstytucji RP.

W oparciu o powyższe należy uznać, że zarówno art. 10 ust. 3 i 4, jak i art. 13a ustawy są zgodne z art. 2 i art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz przepisami art. 11 i art. 13 EKPC, a także z art. 21 MPPOiP.

Bezpośrednia relacja, jaka zachodzi pomiędzy art. 57 ustawy zasadniczej, również w kontekście powiązania tej normy konstytucyjnej z zasadą proporcjonalności wkroczenia ustawodawczego w wolności obywatelskie, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, z powołanymi jako wzorce normami prawa międzynarodowego pozwala na pominięcie szczegółowego uzasadnienia zgodności omawianych przepisów ustawy z tymi normami.

Odnosząc się natomiast do zarzutu niezgodności art. 10 ust. 3 i 4 oraz art. 13a ustawy z art. 32 Konstytucji, które to zarzuty podniósł Wnioskodawca II, jednak ich nie uzasadniając, należy ponownie przypomnieć, iż - ze względu na domniemanie konstytucyjności przepisu ustawy - właściwe sformułowanie zarzutu i jego uzasadnienie ma istotne znaczenie dla oceny, czy nie zachodzą negatywne przesłanki procesowe – braku wyznaczenia granic przedmiotowych wniosku i tym samym - zgodnie z art. 66 ustawy o TK - granic kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Brak uzasadnienia wymienionego zarzutu uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie wniosku w tym zakresie, co wywołuje konieczność umorzenia postępowania w tej części, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Jak już wspomniano, Wnioskodawca II zarzuca kolizję z tymi samymi wzorcami konstytucyjnymi, które wskazał w odniesieniu do przepisów art. 10 ust. 3 i 4 oraz art. 13a P. o z., również art. 12 ust. 2 ustawy, a więc regulacji pośrednio, lecz wyraźnie, powiązanej z tymi unormowaniami.

Określono bowiem w art. 12 ust. 2 P. o z. procedurę rozwiązania zgromadzenia w przypadku obstrukcyjnego zachowania przewodniczącego, w zakresie realizacji obowiązków wynikających z faktu kierowania zgromadzeniem, a wymienionych w art. 10 ust. 4 - 5 ustawy, w sytuacji gdy zaistniały przesłanki wymienione w niezaskarżonym ust. 1 w tymże samym art. 12 P. o z., o czym była już wyżej mowa przy okazji oceny art. 10 ust. 3 tej ustawy, a więc gdy przebieg zgromadzenia wskazuje na utratę jego pokojowego

charakteru, a także gdy owo zgromadzenie narusza przepisy omawianej ustawy albo przepisy ustaw karnych.

Rozwiązanie zgromadzenia następuje wówczas decyzją ustną przedstawiciela organu gminy podlegającą natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzoną trzykrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszoną przewodniczącemu lub - w przypadku niemożności skontaktowania się z przewodniczącym - ogłoszoną publicznie uczestnikom zgromadzenia. Rozwiązanie w tym trybie może jednak nastąpić w szczególnej sytuacji, a więc tylko wtedy, gdy przewodniczący, uprzedzony o konieczności rozwiązania zgromadzenia, wzbrania się to uczynić.

Rozwijając zarzut sformułowany w *petitum* wniosku, Wnioskodawca II podkreśla dwie kwestie (i tylko dwie), które - w Jego ocenie - wskazują na „intensywność i nadmierność tego uregulowania”, prowadzącą do nieproporcjonalnego ograniczenia prawa organizowania zgromadzeń.

Po pierwsze – Wnioskodawca ten podnosi, iż do rozwiązania zgromadzenia może dojść także przez publiczne ogłoszenie tej wiadomości jego uczestnikom w przypadku niemożności skontaktowania się z przewodniczącym zgromadzenia.

Po drugie – stwierdza, iż przewodniczący zgromadzenia, jako „podmiot, na którym ciążył szczególny obowiązek prawny pieczy nad danym dobrem”, może nie tylko zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej przewidzianej w art. 13a cyt. ustawy, ale - w sytuacji niemożności skontaktowania się z nim – może, nie wiedząc o tym, że zgromadzenie zakończyło się, jednak podejmować czynności w celu realizacji tych obowiązków.

Stwierdzenia te, ograniczając się do kolejnego podkreślenia, iż ograniczenie wolności zgromadzeń jest nadmierne i nie spełnia standardów tzw. testu proporcjonalności, nie odgrywają wszelako roli uzasadnienia. Nie pozwalają ani na aprobatę zaprezentowanych w uzasadnieniu poglądów, ani na krytyczne odniesienie się do nich, skoro brak jest argumentów na ich poparcie.

Konieczne wydaje się jednak przypomnienie, iż możliwość rozwiązania zgromadzenia przez przedstawiciela organu gminy na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy - tj. w sytuacji gdy przebieg tego zgromadzenia zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub gdy narusza przepisy P. o z. albo przepisy ustaw karnych, a przewodniczący, uprzedzony o konieczności rozwiązania zgromadzenia, wzbrania się to uczynić - przez wydanie decyzji ustnej, poprzedzonej trzykrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej przewodniczącemu w obecności zgromadzonych, której nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności, występowała także w stanie prawnym poprzedzającym nowelizację z 2012 r. Nie stanowi zatem nowości normatywnej. Nie była również kwestionowana w aspekcie kolizji ze standardami konstytucyjnymi.

Podstawowe różnice pomiędzy kwestionowanym przepisem a jego uprzednim brzmieniem dotyczą dwóch zagadnień:

- sposobu ogłoszenia decyzji (obowiązujący przepis przewiduje ogłoszenie decyzji ustnej przewodniczącemu, a dopiero w przypadku niemożności skontaktowania się z przewodniczącym - publicznie uczestnikom zgromadzenia, podczas gdy w poprzednim stanie prawnym następowało to w formie ogłoszenia przewodniczącemu w obecności zgromadzonych);
- terminu doręczenia decyzji na piśmie organizatorowi zgromadzenia (poprzednio musiało to nastąpić w terminie 24 godzin, a obecnie – w terminie 72 godzin od jej podjęcia).

Na marginesie warto w tym miejscu, aczkolwiek Wnioskodawca II tego nie podnosi, zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię, a mianowicie na niedookreślenie jednej przesłanki uzasadniającej rozwiązanie zgromadzenia, a właściwie jej zbyt szerokie ujęcie – jako „naruszenia przepisów niniejszej ustawy”.

Udział w każdym zgromadzeniu, w przypadku gdy jego organizator nie dopełnił obowiązku notyfikacji, spowoduje bowiem, iż przebieg takiego

zgromadzenia będzie naruszał przepisy ustawy. Przyjęcie, że stanowić to będzie wystarczającą przesłankę (tzn. bez względu na to, czy jego przebieg stanowi zagrożenie dla wartości konstytucyjnych wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji), by rozwiązać zgromadzenie (do takiego wniosku prowadzi wykładnia gramatyczna), może rodzić pytanie o konstytucyjność tak skonstruowanego kryterium możliwości rozwiązania zgromadzenia. Nie jest to jednak przedmiotem żadnego z omawianych wniosków.

Trybunał Konstytucyjny, powołany już wyrokiem z dnia 10 listopada 2004 r., w sprawie Kp 1/04, uznał, że *„zgromadzenie nie traci pokojowego charakteru, jeżeli zdarzają się pojedyncze incydenty czy zakłócenia spokoju. Decyzja o rozwiązaniu zgromadzenia publicznego winna być natomiast traktowana jako środek ostateczny i dotyczyć sytuacji, gdy zastosowanie innych, łagodniejszych środków jest niewystarczające”*¹⁴⁵.

Przepis art. 12 ust. 1 ustawy daje możliwość rozwiązania zgromadzenia przez przedstawiciela gminy, jeżeli jego przebieg wskazuje na zagrożenie istotnych wartości, czy inaczej – dóbr, podlegających konstytucyjnym gwarancjom ich ochrony (życie lub zdrowie ludzi albo mienie w znacznych rozmiarach), albo gdy dochodzi do konkretnych naruszeń porządku publicznego, będącego także konstytucyjnie chronioną wartością.

Na decyzję przedstawiciela organu gminy istotny wpływ ma zachowanie przewodniczącego zgromadzenia, który sam nie powinien - dostrzegając w przebiegu zgromadzenia zmianę jego charakteru na niekorzyść, a więc przez wystąpienie okoliczności wskazujących na utratę jego pokojowego charakteru, co oznacza, iż nabiera to zgromadzenie cech dyskwalifikujących w zakresie ochrony prawnej, będąc uprzedzonym o konieczności jego rozwiązania (w ramach nałożonego nań ustawą obowiązku mieszczącego się w imperium decyzyjnym przewodniczącego) - wzbraniać się przed takową decyzją.

¹⁴⁵ zob. przyp. 40

Rozwiązanie zgromadzenia następuje zatem na podstawie oceny dokonanej przez organ władzy publicznej, ale tylko w sytuacji gdy zgromadzenie traci swój pokojowy charakter, przez zawinione zachowania jego uczestników.

Wolność zgromadzeń w takich przypadkach nie podlega ochronie prawnej, gdyż przebieg zgromadzenia wskazuje na potrzebę ochrony tak ważnych wartości jak zdrowie, życie ludzkie czy mienie w znacznych rozmiarach, którym to wartościom jest zapewniona ochrona konstytucyjna w demokratycznym państwie prawnym.

Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej wyroku podkreślił, że *„rozwiązanie zgromadzenia jest środkiem ostatecznym, pozbawiającym korzystania z konstytucyjnej wolności zgromadzeń, przy czym rozwiązanie zgromadzenia publicznego może być ustawowo dopuszczalne, gdy precyzyjnie sformułowany przepis ustawy przewiduje możliwość rozwiązania zgromadzenia publicznego, gdyż dochodzi do poważnego i bezpośredniego zagrożenia pokojowego charakteru zgromadzenia, a w konsekwencji do zagrożenia jednej z wartości konstytucyjnych wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji”*¹⁴⁶.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego¹⁴⁷, w sytuacji wskazania przez wnioskodawcę przepisów prawa, które niejako „konsumują” rozwiązania przewidziane w normach międzynarodowych w polskim systemie prawnym, nie zachodzi konieczność odrębnego rozpatrywania związanych z tym zarzutów dotyczących naruszenia postanowień EKPC i MPPiOP, co pozwala na postawienie tezy o zgodności zaskarżonej regulacji również z tymi wzorcami kontroli.

¹⁴⁶ j. w.

¹⁴⁷ por. m. in. wyroki TK z dnia: 18.12.2008 r., sygn. akt K 19/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 182; 18.07.2006 r., sygn. akt U 5/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 80; 4.05.1998 r., sygn. akt K. 38/97, OTK z 1998 r., nr 3, poz. 31

Analiza uzasadnienia zarzutów, sformułowanych przez Wnioskodawcę II wobec art. 12 ust. 2 ustawy, prowadzi do wniosku, iż przepis ten jest zgodny z art. 2 i art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a - mając na uwadze powyższe - także z przepisami art. 11 i art. 13 EKPC oraz z art. 21 MPPOiP.

W pozostałym zakresie - o czym już była mowa wyżej, wobec braku uzasadnienia sformułowanego wobec art. 12 ust. 2 P. o z. zarzutu naruszenia zasady równości i niedyskryminacji, wynikającej z art. 32 ustawy zasadniczej, co prowadzi tym samym do uniemożliwienia merytorycznego rozpoznania wniosku - zachodzi konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak w *petitum* niniejszego stanowiska.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Heriand
Zastępca Prokuratora Generalnego