



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 24/13
BAS-WPTK-1643/13

Warszawa, dnia 18 czerwca 2014 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	18. 06. 2014
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Komisji Krajowej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” z 17 grudnia 2012 r. (sygn. akt K 24/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 397), w zakresie w jakim do skutecznego zawiadomienia organów gminy przez organizatora zgromadzenia przewiduje minimalny termin 3 dni roboczych, **jest zgodny** z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 2) art. 7a ust. 1 i art. 8 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie w jakim nie określają zasad ustalania pierwszeństwa zgłoszenia zgromadzenia, **są niezgodne** z zasadą określoności przepisów prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji;
- 3) art. 7a w związku z art. 6 ust. 2b oraz art. 8 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 **są zgodne** z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 4) art. 13a w związku art. 10 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie w jakim odwołuje się do znamienia „swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy”, **jest zgodny** z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i analiza formalnoprawna

1. Pismem z 17 grudnia 2012 r. Komisja Krajowa Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” (dalej: wnioskodawczyni lub KK NSZZ „Solidarność”) zakwestionowała konstytucyjność przepisów ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 397; dalej: ustawa lub ustawa – Prawo o zgromadzeniach), regulujących trzy zagadnienia.

2. Przepisy ustawy zaskarżone przez wnioskodawczynię w pierwszej grupie, regulującej postępowanie w przedmiocie notyfikacji zgromadzenia publicznego, mają następujące brzmienie:

art. 7 ust. 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”;

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”.

Druga grupa zakwestionowanych przepisów reguluje problem jednoczesnej organizacji dwóch lub większej liczby zgromadzeń i składają się nań:

art. 7a ustawy: „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”

oraz powiązany z nim przez wnioskodawczynię art. 6 ust. 2b ustawy, zgodnie z którym: „[z]gromadzenia 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”.

Ostatni z zaskarżonych w tej grupie przepisów to art. 8 ust. 2 ustawy, w świetle którego organ gminy zakazuje zgromadzenia publicznego zgłoszonego później, jeżeli organizator zgromadzenia, pomimo wezwania, o którym mowa w art. 7a ust. 1 ustawy, nie dokonał we właściwym terminie zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników.

Trzeci i zarazem ostatni problem konstytucyjny dostrzeżony przez KK NSZZ „Solidarność” wynika, jej zdaniem, z art. 13a ustawy, który obowiązuje w brzmieniu: „Kto przewodnicząc zgromadzeniu umyślnie nie podejmuje środków przewidzianych w art. 10 ust. 4 lub 5, podlega karze grzywny”. Wnioskodawczynie jednocześnie wskazuje jako przedmiot kontroli art. 10 ust. 4 ustawy, do którego odsyła jej art. 13a i który stanowi, że: „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”.

3. Przed przystąpieniem do oceny merytorycznej zaskarżonej regulacji konieczne jest precyzyjne wyznaczenie zakresu kontroli. W związku z tym należy stwierdzić, co następuje.

Przede wszystkim trzeba wskazać, że chociaż w *petitum* wniosku art. 7 ust. 1 ustawy zakwestionowano w związku z art. 9 ustawy, to z jego uzasadnienia wynika, iż w rzeczywistości wnioskodawczynie sformułowała zarzut niezgodności z Konstytucją jedynie względem art. 7 ust. 1 ustawy. Za takim odczytaniem intencji KK NSZZ „Solidarność” przemawia po pierwsze to, że wnioskodawczynie doprecyzowała w *petitum* ramy zaskarżenia, wskazując, iż swoje wątpliwości konstytucyjne odnosi do tego zakresu regulacji, w jakim regulacja ta „wprowadza nowy minimalny termin trzech dni roboczych do skutecznego zawiadomienia organów gminy przez organizatora zgromadzenia”, natomiast art. 9 ustawy reguluje tryb wydawania decyzji o zakazie zgromadzenia oraz odwoływanie się od tego rozstrzygnięcia; po drugie natomiast, w części wniosku poświęconej uzasadnieniu poszczególnych zarzutów, wnioskodawczynie koncentruje się na nieproporcjonalnej, jej zdaniem, długości terminu „trzech dni roboczych”, o którym mowa jedynie w art. 7 ust. 1 ustawy. Trzeba podkreślić, że art. 9 ustawy wskazuje termin „trzech dni” na doręczenie organizatorowi na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej decyzji o zakazie organizowania zawiadomienia. Sejm dostrzega w związku z powyższym konieczność ograniczenia w zakresie przedmiotu kontroli konstytucyjności. Zgodnie z intencją wnioskodawczynie wyrażoną w *petitum* wniosku, pod rozagę Trybunału Konstytucyjnego poddana została wyłącznie długość minimalnego terminu na zgłoszenie zgromadzenia organom gminy.

Z tego względu, w opinii Sejmu, postępowanie w zakresie kontroli art. 9 ustawy powinno ulec **umorzeniu** na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jednocześnie, zważywszy, że zakwestionowany art. 7 ust. 1 ustawy nie wprowadza, jak twierdzi wnioskodawczynie, nowego minimalnego terminu na zgłoszenie zgromadzenia, gdyż termin ten został wprowadzony na mocy ustawy z dnia 14 września 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. poz. 1115; dalej: ustawa zmieniająca), Sejm skłania się ku zmianie formuły dotyczącej zakresu zaskarżenia kwestionowanej regulacji na: „w zakresie, w jakim do

skutecznego zawiadomienia organów gminy przez organizatora zgromadzenia przewiduje minimalny termin 3 dni roboczych”.

4. Odnosząc się do przedmiotu kontroli, należy także zauważyć, że KK NSZZ „Solidarność” precyzuje w *petitum* pisma inicjującego niniejsze postępowanie, iż kwestionuje art. 7a w związku z art. 6 ust. 2b oraz art. 8 ust. 2 ustawy „w zakresie, w jakim reguluje kwestię organizacji zgromadzeń przez dwóch lub większą liczbę organizatorów”.

Z tego względu Sejm pragnie zauważyć, że tak skonstruowane ramy zaskarżenia obejmują pełną treść normatywną przywołanych przepisów ustawy, w związku z czym nie ma potrzeby korzystania z zakresowej formuły w tej części wniosku (a w konsekwencji – wyroku).

Trzeba również odnotować, że KK NSZZ „Solidarność”, wskazując jednostki redakcyjne ustawy naruszające zasadę określoności przepisów prawa, podała art. 7a w związku z art. 6 ust. 2b oraz art. 8 ust. 2 ustawy. Uwzględniając, że sformułowania: „zgromadzenie zgłoszone wcześniej” oraz „zgromadzenie zgłoszone później”, którym zarzucana jest niedopuszczalna konstytucyjnie nieprecyzyjność, zawarte są wyłącznie w art. 7a ust. 1 oraz art. 8 ust. 2 ustawy, Sejm stoi na stanowisku, że tylko te przepisy powinny podlegać kontroli w perspektywie zasady określoności przepisów prawa, natomiast postępowanie w tym zakresie względem art. 7a ust. 2-3 oraz art. 6 ust. 2b ustawy powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5. Konkludując tę część analizy formalnoprawnej, trzeba – zdaniem Sejmu – uznać, że przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszym postępowaniu powinny być: art. 7 ust. 1, art. 7a w związku z art. 6 ust. 2b oraz art. 8 ust. 2, a także art. 13a w związku z art. 10 ust. 4 ustawy – i w tych granicach prowadzone są dalsze rozważania. Proponowane modyfikacje dotyczące ujęcia przedmiotu zaskarżenia znajdują stosowne odzwierciedlenie również w *petitum* niniejszego pisma.

6. Przed przystąpieniem do oceny merytorycznej zaskarżonej regulacji konieczne jest jeszcze, w opinii Sejmu, odniesienie się do dwóch kwestii: po pierwsze, legitymacji czynnej inicjatora postępowania, i po drugie, możliwości badania zgodności zakwestionowanego art. 13a ustawy – w świetle deficytu

stosownego uzasadnienia we wniosku – z zasadą określoności przepisów prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Należy bowiem przypomnieć, że w myśl utrwalonego poglądu Trybunału, sąd konstytucyjny – będąc zobligowanym na podstawie art. 7 Konstytucji do działania na podstawie i w granicach prawa – w toku całego postępowania, aż do wydania wyroku w sprawie, kontroluje, czy nie zachodzą ujemne przesłanki procesowe nakazujące umorzenie postępowania (por. postanowienia TK z: 25 października 1999 r., sygn. akt SK 22/98; 16 października 2002 r., sygn. akt K 23/02; 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 80/06; 18 marca 2009 r., sygn. akt P 13/08; 30 czerwca 2009 r., sygn. akt P 34/07; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08; 26 czerwca 2012 r., sygn. akt K 8/12; 8 stycznia 2013 r., sygn. akt SK 15/10).

7. Przechodząc do kwestii ustalenia legitymacji procesowej KK NSZZ „Solidarność” w niniejszym postępowaniu, trzeba podkreślić, że jest ona podmiotem dysponującym tzw. legitymacją ograniczoną (por. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 191, s. 7-10). Podmioty wyposażone w tego typu legitymację procesową wymienia enumeratywnie art. 191 ust. 1 pkt 2-6 Konstytucji, zaliczając do nich m.in. ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych (art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji).

W świetle art. 191 ust. 2 Konstytucji, podmioty o ograniczonej legitymacji są uprawnione do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm tylko wtedy, gdy akt normatywny objęty wnioskiem dotyczy spraw związanych z ich zakresem działania (w przypadku Krajowej Rady Sądownictwa – spraw określonych w art. 186 ust. 2 Konstytucji). Odnosząc się do tego zagadnienia, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że w sprawach inicjowanych przez podmioty wyposażone w legitymację ograniczoną zarówno przedmiot kontroli, jak i powołane wzorce muszą mieścić się w konstytucyjnie i ustawowo określonym katalogu spraw należących do zakresu ich działania (por. wyrok TK z 14 grudnia 2010 r., sygn. akt K 20/08 oraz wskazane tam orzecznictwo).

Z utrwalonej linii orzeczniczej sądu konstytucyjnego wynika nakaz ścisłej interpretacji zarówno art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji (aspekt podmiotowy legitymacji czynnej), jak i art. 191 ust. 2 Konstytucji (aspekt przedmiotowy legitymacji czynnej; por. postanowienie TK z 16 października 2002 r., sygn. akt K 23/02).

W odniesieniu do aspektu podmiotowego legitymacji czynnej związków zawodowych, trzeba podkreślić, że stosownie do art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, uprawnione do wszczynania kontroli konstytucyjnej są „ogólnokrajowe organy związku zawodowego”. W wypadku NSZZ „Solidarność” organem właściwym do występowania z wnioskiem do Trybunału jest Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”, która, jako organ kolegialny, podejmuje i wyraża swą wolę w formie uchwał. Dlatego też uchwała w kwestii wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego stanowi *conditio sine qua non* wszczęcia postępowania z wniosku związku zawodowego (por. wyrok TK z 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 27/07).

Nie ulega wątpliwości, że w niniejszej sprawie oba te warunki, składające się na aspekt podmiotowy legitymacji czynnej związków zawodowych, zostały spełnione, bowiem Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” podjęła 23 listopada 2012 r. uchwałę nr 29/12, wnosząc o zbadanie zgodności z Konstytucją wskazanych w uchwale przepisów ustawy.

Odnosząc się do przedmiotowego zakresu legitymacji czynnej związku zawodowego, należy wskazać, że został on określony w art. 191 ust. 2 Konstytucji, co oznacza, że kwestionowana przez krajowy organ związku zawodowego regulacja musi być bezpośrednio związana z zakresem działania danego związku zawodowego, wyznaczonym przez przepisy Konstytucji lub ustawy, a także przez statut tego związku zawodowego (por. postanowienie TK z 21 listopada 2001 r., sygn. akt K 31/01).

Ustalenie kwestii przedmiotowego aspektu legitymacji czynnej wnioskodawczyni wymaga konfrontacji zakwestionowanych przepisów ustawy oraz przepisów Statutu NSZZ „Solidarność” regulujących zakres działania tego związku zawodowego. Warto jednocześnie dodać, że treść art. 191 ust. 2 Konstytucji uzupełnia art. 32 ust. 2 ustawy o TK, w świetle którego na organie lub organizacji, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, ciąży obowiązek powołania przepisu prawa lub statutu wskazującego, że kwestionowana ustawa lub inny akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

Wnioskodawczyni, spełniając wymóg wyrażony w art. 32 ust. 2 ustawy o TK, wskazała następujące przepisy prawa i statutu związku zawodowego NSZZ „Solidarność”: art. 1 ust. 1, art. 2, art. 4 i art. 21 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 167; dalej: u.z.z.), postanowienia ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz. U. Nr 55,

poz. 236 ze zm.) oraz § 6 i § 7 Statutu NSZZ „Solidarność”, uchwalonego na XVII Krajowym Zjeździe Delegatów w Spale 28-29 maja 2004 r., zarejestrowanego 27 lipca 2004 r. (dalej: statut NSZZ „Solidarność”). Z zestawienia przywołanych regulacji wynika, że podstawową funkcją NSZZ Solidarność jest obrona praw, interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy, godności oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych. Natomiast jedną z podstawowych form realizacji celu funkcjonowania związku zawodowego jest organizowanie różnego rodzaju zgromadzeń publicznych, w praktyce przyjmujących najczęściej formę strajku.

Zakwestionowane przez wnioskodawczynię przepisy regulują mechanizm notyfikacji zgromadzenia publicznego organom władzy publicznej, zasady organizowania kilku zgromadzeń w jednym miejscu i czasie oraz podstawy odpowiedzialności przewodniczącego zgromadzenia publicznego. Z tego względu należy stwierdzić, że przepisy wskazane we wniosku należą do sfery objętej zakresem działania KK NSZZ „Solidarność”.

8. Niezależnie od oceny formalnoprawnej przedmiotu kontroli i konkluzji o istnieniu po stronie wnioskodawczyni legitymacji czynnej w niniejszym postępowaniu, analiza argumentacji przedstawionej przez KK NSZZ „Solidarność” na poparcie zarzutu naruszenia przez art. 13a w związku z art. 10 ust. 4 ustawy art. 2 Konstytucji (wskazanego jako samodzielny wzorzec kontroli) nasuwa wątpliwości co do dopuszczalności ustanowienia tego przepisu Konstytucji pierwszoplanową podstawą kontroli w odniesieniu do przywołanego jej przedmiotu.

Zdaniem wnioskodawczyni, które wyrażone zostało w *petitum* wniosku, zakwestionowana regulacja powinna być oceniona, obok art. 42 ust. 1 Konstytucji, także z perspektywy art. 2 Konstytucji.

Tymczasem, w świetle art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, zarzut naruszenia standardu konstytucyjnego może podlegać rozpatrzeniu tylko wtedy, jeżeli został należycie uzasadniony. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). Zgodnie z wypowiedziami Trybunału Konstytucyjnego: „Kontrola

konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z konstytucją. Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontrydiktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (zob. np. orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95; wyrok TK z 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07).

W wypadku braku uzasadnienia naruszenia określonego wzorca kontroli, pomimo że został on wymieniony w *petitum* wniosku, Trybunał Konstytucyjny powinien w stosownym zakresie umorzyć postępowanie (art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK; zob. np. wyroki TK z: 10 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12; 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12).

Uwzględniając powyższe ustalenia, Sejm podaje w wątpliwość dopuszczalność merytorycznego rozstrzygnięcia wniosku w aspekcie kontroli zgodności art. 13a w związku z art. 10 ust. 4 ustawy z art. 2 Konstytucji. Jakkolwiek w *petitum* wniosku sformułowany został zarzut naruszenia konkretnego przepisu Konstytucji (art. 2) przez przywołane przepisy ustawy, co stanowi realizację wymogu wynikającego z art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, to wnioskodawczynie nie podjęła próby uzasadnienia postawionego zarzutu, czego wymaga z kolei art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK.

W ocenie Sejmu, KK NSZZ „Solidarność” nie wyjaśniła, na czym miałyby polegać niezgodność art. 13a w związku z art. 10 ust. 4 ustawy z art. 2 Konstytucji. Co więcej, wnioskodawczynie nie wskazała nawet, z którą z zasad szczegółowych wywodzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego miałyby być niezgodna kontestowana przez nią regulacja. W uzasadnieniu zarzutu naruszenia art. 42 ust. 1 Konstytucji KK NSZZ „Solidarność” wskazuje wprawdzie, że zasada *nullum crimen sine lege certa* „stanowi jedną z najważniejszych gwarancji wolności człowieka w demokratycznym państwie prawa” (wniosek, s. 12), przez co aluzyjnie nawiązuje do zasady demokratycznego państwa prawnego, statutowanej w art. 2 Konstytucji, jednak nie ulega wątpliwości, że wnioskodawczynie nie dopełniła w tym zakresie – wynikającego z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK – wymogu uzasadnienia

postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie. Taki brak stanowi ujemną przesłankę procesową, uniemożliwiającą merytoryczne rozpoznanie wniosku, i powoduje w tym zakresie konieczność umorzenia postępowania.

Konkludując ten wątek, w opinii Sejmu, postępowanie w zakresie badania zgodności art. 13a w związku z art. 10 ust. 4 ustawy z art. 2 Konstytucji powinno zostać umorzone, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II. Ograniczenia wolności zgromadzeń (art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji)

1. Zarzuty wnioskodawczynie

1. Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności art. 7 ust. 1 ustawy, wskazano, że wyznaczony ustawą termin zawiadomienia organów władzy publicznej o zamiarze zorganizowania zgromadzenia jest zbyt długi. Zdaniem KK NSZZ „Solidarność”, organy władzy publicznej są w stanie podjąć przygotowania służące zapewnieniu bezpieczeństwa przebiegu zgromadzenia w terminie krótszym niż 3 dni robocze. Wnioskodawczynie zwróciła w tym kontekście uwagę, że termin określony w art. 7 ust. 1 ustawy uległ wydłużeniu, w porównaniu ze stanem prawnym sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej, z 3 dni do 3 dni roboczych. Wydłużenie terminu prowadzi do znaczącego ograniczenia możliwości organizowania manifestacji stanowiących reakcję na bieżące wydarzenia oraz całkowicie wyłącza organizowanie zgromadzeń spontanicznych, które powinny być dopuszczalne w państwie demokratycznym. Na tym tle wnioskodawczynie, powołując się na opinie ekspertów, adresuje względem art. 7 ust. 1 ustawy zarzut nieproporcjonalnego (a więc niezgodnego z art. 31 ust. 3 Konstytucji) ograniczenia wolności zgromadzeń gwarantowanej w art. 57 Konstytucji. Z tego względu, jakkolwiek w *petitum* wniosku brak postulatu zbadania art. 7 ust. 1 ustawy w świetle standardu proporcjonalności, wolą inicjatorce postępowania w niniejszej sprawie, wyrażoną w uzasadnieniu pisma, jest – zdaniem Sejmu – kontrola naruszenia art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Pod adresem art. 7a w związku z art. 6 ust. 2b oraz art. 8 ust. 2 ustawy, ustanawiających zakaz odbywania dwóch lub więcej zgromadzeń w tym samym

miejscu i czasie, gdy nie ma możliwości oddzielenia zgromadzeń lub też zapewnienia im bezpieczeństwa, sformułowany został zarzut niedopuszczalnej konstytucyjnie ingerencji w wolność zgromadzeń.

Wnioskodawczyni wyraża wątpliwość, „czy wprowadzenie zakazu organizacji kontrmanifestacji jest uzasadnionym i proporcjonalnym środkiem koniecznym dla zachowania i ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego” (wniosek, s. 8).

Komisja Krajowa NSZZ Solidarność kontestuje jednocześnie kryterium terminu notyfikacji zgromadzenia władzom gminy (w tym miejscu Sejm abstrahuje od sposobu ustalania „pierwszeństwa” zgłoszenia, bowiem rekonstrukcja zarzutów wnioskodawczyni w tym względzie i odpowiedź na nie zostały zamieszczone w pkt III stanowiska), wskazując, że: „wprowadzenie zróżnicowanego standardu ochronnego zgromadzeń zgłaszanych w różnym czasie może być również nadużywane w bieżącej walce politycznej. Możliwym wydaje się instrumentalne wykorzystywanie trybu zakazującego organizacji kontrmanifestacji i swoiste «rezerwowanie» terminów, w których określone grupy osób tradycyjnie organizują określone zgromadzenia” (wniosek, s. 9).

2. Wzorce konstytucyjne

1. Podstawowym wzorcem kontroli konstytucyjności zakwestionowanej regulacji wnioskodawczyni uczyniła art. 57 Konstytucji, który stanowi: „Każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa”. Przepis ten stanowi gwarancję wolności zgromadzeń.

Na wstępie należy wskazać cechy zasadnicze wolności zgromadzeń, odróżniające ją od innych wolności obywatelskich, które również stanowią emanację idei wolności wyrażania myśli i opinii przez obywateli.

Zgromadzenie publiczne ma charakter okazjonalny, w odróżnieniu od stowarzyszenia, które zakłada istnienie względnie trwałych relacji między jego członkami. W przeciwieństwie do wolności stowarzyszania się, ale także i wszelkich zgromadzeń czy zebrań o charakterze prywatnym, uczestnictwo w zgromadzeniu publicznym nie jest określone imiennie, lecz jest anonimowe, co stanowi ważny element treści normatywnej konstytucyjnej wolności zgromadzeń.

Zgromadzenie publiczne, choć jest okazjonalne, nie jest jednak przypadkowym zgrupowaniem osób, lecz zgromadzeniem intencjonalnym, zwołanym przez jego organizatorów; ma swój konkretny cel, którym jest wyrażenie opinii lub idei albo też obrona określonych interesów przez jego uczestników. Inaczej więc niż w sytuacji przypadkowo zebranej grupy ludzi, zakłada się konieczne minimum organizacji zgromadzenia oraz istnienie organizatora, przedstawienia celu i miejsca zgromadzenia. Przyjmuje się także, że zamiar organizacji takiego zgromadzenia powinien zostać zgłoszony odpowiednim organom władzy publicznej.

2. Wyznaczając ogólne ramy wolności zgromadzeń, należy w pierwszej kolejności odwołać się do orzecznictwa sądu konstytucyjnego, który kilkakrotnie podejmował kwestie dopuszczalnych ograniczeń realizacji wolności zgromadzeń (por. wyroki TK z: 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99; 10 listopada 2004 r., sygn. akt Kp 1/04; 18 stycznia 2006 r., sygn. akt K 21/05 i 10 lipca 2008 r., sygn. akt P 15/08).

Odnosząc się do treści wolności zgromadzeń, Trybunał w pierwszym rzędzie sprecyzował pojęcie zgromadzenia w rozumieniu art. 57 Konstytucji. Pojęcie to oznacza zebranie co najmniej kilku osób w jednym miejscu, które ma na celu wspólne obrady lub wspólne wyrażenie stanowiska. Samo wyrażenie stanowiska może przybierać różne formy (wypowiedzi słowne, ale również sam fakt obecności razem z innymi osobami w jednym miejscu). Artykuł 57 Konstytucji nie limituje spraw, które mogą stanowić przedmiot zgromadzenia – może ono być poświęcone zarówno sprawom z zakresu szeroko rozumianej polityki (na taki charakter wskazuje zresztą umiejscowienie przez ustrojodawcę prawa do zgromadzeń wśród praw politycznych jednostki), jak i sprawom niemającym takiego charakteru, w tym prywatnym; obejmuje ono zgromadzenia w pomieszczeniach zamkniętych, jak i zgromadzenia na otwartej przestrzeni. Treść poglądów głoszonych w trakcie zgromadzenia może mieć dowolną treść, pod warunkiem, że nie są one sprzeczne z prawem.

Konieczny element zgromadzenia stanowi występowanie więzi pomiędzy uczestnikami zgromadzenia, wyrażającej się w zamiarze wspólnego obradowania bądź wspólnego wyrażenia stanowiska. Ponadto zgromadzenie wymaga zawsze przedsięwzięcia pewnych czynności organizacyjnych – co do zasady zgromadzenie jest zebraniem wcześniej zaplanowanym i zwołanym przez określoną osobę (osoby), które wyznaczają cel i miejsce odbycia zgromadzenia. Zarazem między

organizatorem zgromadzenia i jego uczestnikami nie występuje zazwyczaj powiązanie organizacyjne. Zgromadzenie ma charakter okazjonalny, zaś uczestnictwo w zgromadzeniu – poza jego organizatorami – jest anonimowe. Co więcej, osoby uczestniczące w zgromadzeniu mogą być zamaskowane w sposób, który uniemożliwia ich identyfikację, o ile tylko ich zamaskowanie nie sygnalizuje agresywnego zachowania i ewentualnych zagrożeń dla pokojowego przebiegu zgromadzenia (por. wyrok TK z 10 listopada 2004 r., sygn. akt Kp 1/04). Nadanie zgromadzeniu określonych ram organizacyjnych oraz intencjonalnych odróżnia zgromadzenie od przypadkowego zgrupowania (zbirowiska) osób.

Wolność zgromadzeń ma charakter wolności pozytywnej i dotyczy prawa do zorganizowania zgromadzenia, prawa do udziału w zgromadzeniu i prawa do kierowania zgromadzeniem. Negatywny aspekt wolności zgromadzeń to prawo do niebrania udziału w zgromadzeniu i obowiązek respektowania zasady, że nikogo nie można zmuszać do uczestnictwa w zgromadzeniu.

Wolność zgromadzeń obejmuje swobodę wyboru czasu i miejsca zgromadzenia, formy wyrażania poglądów oraz swobodne ustalenie przebiegu zgromadzenia (prowadzenia obrad). Realizacja wolności zgromadzeń wymaga określonych działań ze strony władz publicznych. Są one zobowiązane podjąć działania gwarantujące możliwość bezpiecznego odbycia zgromadzenia, w szczególności przez zabezpieczenie przed ewentualnymi aktami przemocy ze strony osób trzecich (przeciwników manifestacji). Organy władzy publicznej nie mogą także ingerować w wolność zgromadzeń (zakazywać odbycia zgromadzenia, utrudniać jego przeprowadzenia, stosować szykan wobec organizatorów i uczestników manifestacji), o ile zgromadzenie ma charakter pokojowy. Obejmuje to także sytuacje, gdy wolność zgromadzeń wykorzystywana jest dla krytyki działalności tych władz. W wymiarze negatywnym wolność zgromadzeń oznacza prawo do odmowy przez jednostkę udziału w zgromadzeniu.

Elementem definicji zgromadzenia jest jego pokojowy charakter, odnoszący się zarówno do założonego celu zgromadzenia, jak i jego przebiegu. Zgodnie z utrwalonym poglądem Trybunału Konstytucyjnego, wolność zgromadzeń obejmuje swoim zakresem wyłącznie zgromadzenia przebiegające z poszanowaniem integralności fizycznej osób (zarówno uczestników zgromadzenia, jak i osób postronnych) oraz z poszanowaniem mienia publicznego i prywatnego. Przestrzeganie pokojowego charakteru zgromadzenia stanowi warunek korzystania

z wolności zgromadzeń – w razie utraty przez zgromadzenie pokojowego charakteru przekształca się ono w niebezpieczne zbiegowisko, które nie korzysta z konstytucyjnej ochrony (por. wyrok TK z 10 lipca 2008 r., sygn. akt P 15/08). Tym samym wykluczone jest stosowanie przemocy i przymusu przez uczestników zgromadzenia zarówno w stosunku do innych uczestników zgromadzenia, jak i osób trzecich i funkcjonariuszy publicznych. Ocena, czy w konkretnej sytuacji doszło do utraty przez zgromadzenie pokojowego charakteru, musi być dokonywana z daleko posuniętą ostrożnością.

Trybunał podkreślał szczególne znaczenie wolności zgromadzeń dla sfery życia politycznego. Stanowi ona formę uczestnictwa w debacie publicznej i – w konsekwencji – w sprawowaniu władzy w demokratycznym państwie. Wolność zgromadzeń jest koniecznym elementem demokracji i warunkuje korzystanie z innych wolności i praw człowieka związanych ze sferą życia publicznego (wolności słowa i wyrażania poglądów, przekazywania informacji, oddziaływania na postawy innych osób). Zgromadzenia stanowią zasadniczy element demokratycznej opinii publicznej, tworzą część składową procesu demokracji bezpośredniej, umożliwiają wyrażanie krytyki i protestu. Dzięki zgromadzeniom jednostka może uczestniczyć w mechanizmie wywierania wpływu na procesy decyzyjne władzy publicznej. Z tych względów, u podstaw wolności zgromadzeń leży w równym stopniu interes poszczególnych jednostek, jak i interes ogólnospołeczny.

3. Wolność zgromadzeń może podlegać ograniczeniom, co przewidziano wprost w art. 57 zd. 2 Konstytucji. Granice ingerencji w tej sferze wyznacza zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), stanowiąca kolejny wzorzec kontroli w niniejszej sprawie. Jednocześnie należy dodać, że zasada ta znajduje zastosowanie także przy ocenie dopuszczalności jednostkowych działań podejmowanych przez organy władzy publicznej na tle stosowania przepisów ustawy – Prawo o zgromadzeniach. Podstawowymi ograniczeniami wolności zgromadzeń wynikającymi z ustawy są: obowiązek wcześniejszego zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia (choć zarazem sąd konstytucyjny za zbyt daleko idący uznał obowiązek notyfikacyjny w przypadku zgromadzeń spontanicznych – por. wyrok TK z 18 stycznia 2006 r., sygn. akt K 21/05), obowiązek zapewnienia odbycia zgromadzenia w sposób pokojowy (warunek pokojowego charakteru zgromadzenia przesądza zarazem o jego konstytucyjnej ochronie), zakaz uczestnictwa

w zgromadzeniu osób uzbrojonych czy też możliwość rozwiązania zgromadzenia przez przedstawiciela organu gminy. Wymaga podkreślenia, że Trybunał Konstytucyjny potwierdził zgodność z Konstytucją przepisów wprowadzających obowiązek notyfikacyjny – jest on usprawiedliwiony koniecznością podjęcia przez organy władzy publicznej działań zapewniających bezpieczeństwo planowanego zgromadzenia. Podobnie nie budzi wątpliwości sądu konstytucyjnego ani zakaz uczestnictwa w zgromadzeniu osób uzbrojonych, ani możliwość rozwiązania zgromadzenia przez przedstawiciela organu władzy publicznej w przypadku, gdy dochodzi do poważnego i bezpośredniego zagrożenia pokojowego charakteru zgromadzenia, a w konsekwencji do zagrożenia jednej z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z przywołanym standardem konstytucyjnym, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane pod warunkiem łącznego spełnienia następujących przesłanek:

- a) dochowania warunku ustawowej formy regulacji ograniczeń;
- b) uzasadnienia ograniczeń w świetle co najmniej jednej z materialnych przesłanek wskazanych w tym przepisie (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób);
- c) proporcjonalności ograniczeń (ich przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto*);
- d) respektowania zakazu naruszania istoty danej wolności lub prawa.

3. Analiza zgodności

1. Podstawowy zarzut wnioskodawczyni dotyczy obowiązku zawiadomienia organu gminy o zgromadzeniu co najmniej na 3 dni robocze przed planowanym terminem zgromadzenia (art. 7 ust. 1 ustawy). Zdaniem KK NSZZ „Solidarność”, zmiana wydłużająca termin minimalny do zgłoszenia zgromadzenia „będzie negatywnie wpływać swobodę korzystania z konstytucyjnie gwarantowanego prawa do organizacji oraz uczestnictwa w zgromadzeniach” (wniosek, s. 6).

Odnosząc się do tego zarzutu, Sejm pragnie przede wszystkim zwrócić uwagę, że organizowanie zgromadzeń publicznych nie wymaga uprzedniego pozwolenia organów administracji publicznej. Wymaga natomiast zgłoszenia zamiaru

przeprowadzenia zgromadzenia, przy czym ustawodawca wyraźnie określiła organizatorowi ramy czasowe, w których zgłoszenie planowanego zgromadzenia powinno dotrzeć do organu, i jest to: „nie później niż na 3 dni robocze, a najwcześniej 30 dni przed datą zgromadzenia” (art. 7 ust. 1 ustawy).

Należy podkreślić, że przywołany przepis, delimitując minimalny termin, jaki może upłynąć między wpłynięciem zgłoszenia do organu a planowaną datą i godziną zgromadzenia, wskazuje 3 dni robocze. Oznacza to, że do tak określonego odcinka czasu nie można wliczyć dni ustawowo wolnych od pracy. *Ratio legis* takiej konstrukcji jest fakt, że nawet w wypadku skorzystania przez organizatora z najkrótszego terminu zgłoszenia zgromadzenia przed jego planowaną datą, organ musi mieć zapewniony dostateczny czas na przeanalizowanie dokumentacji (art. 7 ust. 1 ustawy) dołączonej do zgłoszenia zgromadzenia. Trzeba zauważyć, że urzędy organów administracji publicznej pracują w oparciu o 5-dniowy tydzień pracy (poniedziałek-piątek), przy czym dzień pracy liczy 8 godzin. Tryb pracy we wspomnianych urzędach (gminy bądź miasta) normują regulaminy organizacyjne będące zarządzeniami wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Oczekiwanie, że organy będą przyjmowały zgłoszenia przez 7 dni w tygodniu, jest nierealne z perspektywy ekonomicznych skutków, jakie by to ze sobą niosło.

2. Wydłużenie terminu minimalnego na zgłoszenie zgromadzenia przed jego datą z 3 dni do 3 dni roboczych, w opinii KK NSZZ „Solidarność” utrudni, jeśli nie uniemożliwi zorganizowanie tzw. zgromadzenia spontanicznego, będącego reakcją na bieżące wydarzenia (zob. wniosek, s. 3-4), co dodatkowo ma uzasadniać konieczność stwierdzenia niekonstytucyjności art. 7 ust. 1 ustawy.

Zdaniem Sejmu, z powyższą tezą nie można się zgodzić. Przed przystąpieniem do zasadniczych rozważań należy podnieść argumenty natury praktycznej, które wskazują, że organizację większości demonstracji można zaplanować i zgłosić z odpowiednim wyprzedzeniem. Obserwacja życia publicznego w Polsce prowadzi do wniosku, że tzw. zgromadzenia spontaniczne nie stanowią przeważającej części demonstracji. Trzeba przy tym zastrzec, że prezentowana analiza dotyczy sytuacji, gdy niemożność dochowania ustawowego terminu zgłoszenia zgromadzenia nie wynika z zaniedbania lub nieświadomości organizatora co do obowiązujących terminów, lecz z rzeczywistych uwarunkowań, polegających

na potrzeby grupy osób zareagowania „tu i teraz” na bieżące wydarzenia społeczne bądź polityczne.

Celem zgłoszenia jest przede wszystkim umożliwienie organom administracji publicznej podjęcia stosownych działań, z jednej strony – mogących zapobiec zwołaniu zgromadzenia, którego cele są sprzeczne z ustawą, z drugiej jednak strony (gdy nie zachodzą okoliczności uzasadniające wydanie zakazu zgromadzenia) – zapewniających ochronę grupom organizującym zgromadzenie i biorącym w nim udział. Ten gwarancyjny aspekt notyfikacji eksponuje również orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz; zob. m.in. wyroki ETPCz z: 21 czerwca 1988 r. w sprawie *Plattform „Ärzte für das Leben” przeciwko Austrii*, skarga nr 10126/82; 5 grudnia 2006 r. w sprawie *Oya Ataman przeciwko Turcji*, skarga nr 74552/01). Jednakże uchybienie obowiązkowi notyfikacji nie jest wystarczającą (proporcjonalną) przesłanką uznania zgromadzenia za nielegalne.

Jak bowiem stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 lipca 2008 r. (sygn. akt P 15/08): „brak zawiadomienia lub złożenie go bez zachowania przewidzianych ustawowo terminów albo bez uwzględnienia koniecznych jego elementów nie może prowadzić automatycznie, w oparciu o prowadzone *a contrario* wnioskowanie z art. 8 prawa zgromadzeń [ustawy – Prawo o zgromadzeniach – uwaga własna], do zakazu zgromadzenia, traktowanego w takim wypadku jako nielegalne. Za niedopuszczalnością takiego wnioskowania przemawiają argumenty natury systemowej i celowościowej (zob. P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998, s. 81), które Trybunał Konstytucyjny podziela. Interpretacja przepisów ograniczających wolność zgromadzeń (a więc i sformułowanych w art. 2 prawa o zgromadzeniach wszelkich zakazów w tej dziedzinie) 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. Niezgłoszenie zgromadzenia organowi gminy stanowi samo w sobie wyłącznie naruszenie przepisów porządkowych (wymogów proceduralnych). Uchybienie notyfikacji nie może jednak powodować tak daleko idącej ingerencji władzy publicznej, aby samo «odbycie się» takiego nienotyfikowanego (notyfikowanego nieprawidłowo) zgromadzenia uzasadniało traktowanie go jako zgromadzenia zakazanego. Stosując czysto językową, formalną wykładnię art. 8 ustawy – Prawo o zgromadzeniach, można byłoby doprowadzić do sytuacji, że organ gminy mógłby

potencjalnie zakazać odbycia się (a w konsekwencji i rozwiązać) każdego spontanicznego zgromadzenia tylko ze względu na brak zawiadomienia (tamże, s. 82). Przyjęcie, że brak zawiadomienia kwalifikuje zgromadzenie jako nielegalne, oznaczałoby ponadto ograniczenie konstytucyjnej wolności organizowania zgromadzeń pokojowych tylko do zgromadzeń planowanych i organizowanych po zawiadomieniu właściwego organu. Taka interpretacja, wykraczająca poza ramy ograniczeń koniecznych w państwie demokratycznym, w ocenie Trybunału, nie byłaby zgodna z Konstytucją”. Pogląd o dopuszczalności *de lege lata* organizowania zgromadzeń spontanicznych, będących adekwatną w czasie odpowiedzią na bieżące wydarzenia, wyrażony został także w nauce prawa (zob. A. Bodnar, M. Ziółkowski, *Zgromadzenia spontaniczne*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 5, s. 38-39; Z. Gromek, *Wybrane uwagi na tle nowelizacji ustawy – Prawo o zgromadzeniach* [w:] *Konstytucja – rząd – parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, red. P. Radziewicz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014, s. 94-95). W konsekwencji należy uznać, że wymóg uprzedniego, terminowego zawiadomienia stosownych organów władzy publicznej o zgromadzeniu nie wyklucza możliwości organizowania tzw. zgromadzeń spontanicznych.

3. Uzasadniając dodatkowo zarzut niekonstytucyjnego ograniczenia wolności zgromadzeń, wnioskodawczyni obszernie cytuje poglądy ekspertów, wyrażone przy okazji prac legislacyjnych nad ustawą zmieniającą. Sejm pragnie wskazać, że koronnym – jak się zdaje – argumentem potwierdzającym nieproporcjonalność kontestowanej regulacji miała być przytoczona wypowiedź prof. dra hab. Marka Chmaja, że: „nowa regulacja nie spełnia przesłanki proporcjonalności, bowiem wydłużenie terminu do zgłoszenia zgromadzenia z 3 do 6 dni nie jest warunkiem *sine qua non* zapewnienia ochrony zdrowia i mienia, oraz poszanowania praw innych osób. Wprowadzenie tego ograniczenia nie jest konieczne dla zapewnienia poszanowania praw innych osób, oraz ochrony osób i mienia” (wniosek, s. 5), oraz dwa inne poglądy eksperckie zrelacjonowane we wniosku. Jednak z uwagi na to, że w wypowiedziach tych operuje się terminem 6 dni, trudno oprzeć się wrażeniu, iż odnosiły się one do pierwotnej wersji propozycji wydłużenia terminu do zgłoszenia zgromadzenia i tym samym nie są adekwatne w aktualnym stanie prawnym.

4. Kolejnym argumentem mającym przemawiać na rzecz niekonstytucyjności art. 7 ust. 1 ustawy w zakresie wskazanym w *petitum* stanowiska jest, w opinii KK NSZZ „Solidarność”, brak gwarancji kontroli sądowej decyzji wojewody o zakazie zgromadzenia przed planowaną datą zgromadzenia.

W tym miejscu Sejm pragnie przypomnieć, że problematykę wzruszania w trybie administracyjnym decyzji o zakazie organizacji zgromadzenia reguluje art. 9 ustawy, względem którego w pkt I.3. pisma sformułowano wnioski o umorzenie postępowania, natomiast kwestię zaskarżenia decyzji wojewody do sądu administracyjnego – nieobjęty zaskarżeniem art. 13 ustawy. Chcąc jednak odnieść się do przywołanego wyżej argumentu wnioskodawczynie, Sejm wyraża pogląd, że decyzja o zakazie zgromadzenia wydana na podstawie art. 8 ustawy bezpośrednio przed zaplanowanym przez organizatora terminem zgromadzenia mogłaby *de facto* uniemożliwić korzystanie z chronionej konstytucyjnie wolności zgromadzeń, nawet jeśli decyzja taka byłaby następnie uznana za niezgodną z prawem w toku kontroli, czy to instancyjnej, czy sądownoadministracyjnej. Z tego względu ustawodawca skonstruował przepisy procesowe umożliwiające efektywną – zdaniem Sejmu – kontrolę decyzji o zakazie zgromadzenia.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy, decyzję o zakazie zgromadzenia 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 jego planowaną datą. Należy podkreślić, że postanowienia ustawy dotyczące terminów nie stanowią *leges speciales*, które wyłączałyby stosowanie art. 12 § 2 oraz art. 35 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.; dalej: k.p.a.), ustanawiających zasadę niezwłocznego załatwiania spraw, niewymagających zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień. Jeżeli więc organizator zgromadzenia przedłoży organowi informacje wymagane przez art. 7 ust. 2 ustawy, wówczas organ będzie dysponował wszystkimi danymi niezbędnymi do rozstrzygnięcia, czy w danym wypadku podjąć decyzję o zakazie zgromadzenia. Wynikająca z art. 12 § 2 k.p.a. dyrektywa niezwłocznego załatwienia sprawy oznacza, że organ może wydać decyzję nawet w ciągu kilku godzin. Ustawodawca, w trosce o umożliwienie ewentualnej kontroli decyzji o zakazie zgromadzenia, określił minimalny termin 24 godzin, który organizator może wykorzystać na zaskarżenie wspomnianej decyzji. Wypada przypomnieć, że negatywna decyzja jest jednocześnie z urzędu kierowana

do wojewody, będącego organem odwoławczym, stąd zanim jeszcze organizator wnieśnie odwołanie, wojewoda już dysponuje wiedzą o decyzji o zakazie zgromadzeń.

Modyfikując przewidziane przez k.p.a. zasady wnoszenia odwołań za pośrednictwem organu, który decyzję wydał i który ma 7 dni na jej weryfikację (art. 129 § 1 i art. 132 § 1 k.p.a.), w wypadku odwołań od decyzji o zakazie zgromadzeń ustawodawca przewidział tryb bezpośredniego wniesienia odwołania do organu odwoławczego. Natomiast art. 13 ustawy w istotny sposób modyfikuje zasady postępowania przed sądem administracyjnym w tego rodzaju sprawach, określając szczególny termin i tryb wniesienia skargi do sądu administracyjnego – bezpośrednio do sądu i w terminie 3 dni od daty doręczenia decyzji ostatecznej. Zasadą ogólną jest natomiast wnoszenie skargi w terminie 30 dni oraz za pośrednictwem organu, zgodnie z art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.).

Zważywszy, że wolność zgromadzeń podlega szczególnie intensywnej ochronie konstytucyjnej, i uwzględniając nakazy płynące z art. 7 oraz art. 8 Konstytucji, organy władzy publicznej mają obowiązek poszanowania i zapewnienia tej wolności przez sprawne podejmowanie decyzji w sprawach zgromadzeń. Ewentualną opieszałość organów w tym zakresie należy jednoznacznie ocenić jako niewłaściwą, mającą cechy ekscesu, podlegającą skardze do sądu administracyjnego w trybie art. 13 ustawy.

Warto w tym miejscu przytoczyć pogląd wyrażony w orzecznictwie sądowno administracyjnym, zgodnie z którym: „Przepisy proceduralne [ustawy – uwaga własna] powinny być więc interpretowane tak, by w najpełniejszym możliwym stopniu zapewniona była możliwość realizacji wolności zgromadzeń, [...] oraz by zminimalizować zagrożenie jej unicestwienia wskutek niezgodnych z prawem działań organów administracji. Istota wolności zgromadzeń wymaga zatem, by przy wykładni przepisów postępowania, w sprawach jej dotyczących szczególną wagę przypisać realizacji konstytucyjnej zasady rozpatrywania spraw bez nieuzasadnionej zwłoki” (prawomocny wyrok WSA w Gdańsku z 9 maja 2011 r., sygn. akt III SAB/Gd 12/11).

Jak wywiódł WSA w Gdańsku w przywołanym judykacie: „Interpretacja pojęcia niezwłocznego rozpoznania sprawy w odniesieniu do obowiązku rozpatrzenia przez organ odwoławczy odwołania od takiej decyzji wymaga ponownego powołania się na [...] specyfikę niezbędnej ochrony wolności zgromadzeń. W przypadku wniesienia

przez stronę odwołania od decyzji zakazującej zgromadzenia publicznego, opartej na art. 8 Prawa o zgromadzeniach, rzeczą organu odwoławczego jest rozpoznanie odwołania w najszybszym możliwym terminie, a zwłaszcza przed upływem terminu, na który zaplanowano zgromadzenie, aby instancyjna kontrola ograniczenia wolności zgromadzeń była rzeczywista i efektywna. Nadużyciem prawa byłoby powoływanie się przez organ administracji w tej sytuacji na udzielony mu przez art. 9 ust. 4 Prawa o zgromadzeniach termin 3 dni dla rozpoznania odwołania, skoro termin ten zakreślono po to, by wyznaczyć maksymalny limit czasowy dla rozpoznania sprawy, w której nie zachodzą szczególne okoliczności uzasadniające szybsze działanie organu administracji, na przykład wówczas, gdy decyzja o zakazie zgromadzenia wydana została na długo przed jego zaplanowanym terminem". Zważywszy, że zacytowana wypowiedź odnosiła się do obowiązującego wcześniej 3-dniowego terminu na wydanie decyzji przez organ odwoławczy, można uznać, iż tym bardziej jest ona adekwatna względem art. 9 ust. 4 ustawy w aktualnym brzmieniu, zakładającego 24 godziny na rozpoznanie odwołania.

Podsumowując, unormowania ustawy odnoszące się do trybu działania organów w sprawach zgromadzeń publicznych wskazują jednoznacznie, że wola ustawodawcy było takie ukształtowanie postępowania, by jak najszybciej mogło doprowadzić ono do kontroli legalności decyzji wydanej przez organ administracji – o ile to możliwe, jeszcze przed zamierzonym terminem zgromadzenia. Wprowadzenie przez ustawodawcę 24-godzinnego terminu na rozpoznanie odwołania przez wojewodę (art. 9 ust. 4 ustawy) wiąże się z gwarancją, że w czasie tych 24 godzin pomieści się czas pracy urzędów wojewódzkich, wynikający z ich regulaminu organizacyjnego. Z całą pewnością, w wypadku wszczęcia przez organizatora procedury w ostatnim z możliwych terminów przewidzianych ustawą, będzie to ostatni z „dni roboczych”, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy. W opinii Sejmu, wprowadzenie krótszego niż 24 godziny terminu na rozpoznanie przez wojewodę odwołania od decyzji zakazującej zgromadzenia oznaczałoby konieczność istotnej modyfikacji pracy we wszystkich urzędach wojewódzkich, polegającej m.in. na wprowadzeniu permanentnych dyżurów pracowników, którzy będą przyjmować odwołania i je (w imieniu wojewody) rozpoznawać. Takie rozwiązanie generowałoby znaczne koszty funkcjonowania administracji publicznej, niewspółmierne z liczbą spraw związanych z koniecznością rozpoznawania odwołań od decyzji o zakazie

zgromadzenia, i w konsekwencji byłoby systemowo trudne do zaakceptowania z punktu widzenia racjonalności.

W opinii Sejmu, przyjęta w ustawie konstrukcja zapewnia, że jeżeli zgłoszenie nastąpi odpowiednio wcześniej niż na 3 dni przed planowaną datą organizacji zgromadzenia, wówczas rozstrzygnięcie w drugiej instancji zapadnie przed datą planowanego zgromadzenia. Natomiast w przypadku złożenia zawiadomienia w terminie minimalnym, tj. trzydniowym, istnieje pewne ryzyko, że rozstrzygnięcie to zapadnie później. Z punktu widzenia gwarancji konstytucyjnych (oraz sformułowanych we wnioskach zarzutów) istotne znaczenie ma jednak fakt, że wspomniana ewentualność determinowana jest aktywnością samego zainteresowanego. Zastosowana przez ustawodawcę konstrukcja gwarantuje bowiem, że przy niezwłocznym wniesieniu odwołania nawet maksymalne wykorzystanie przez organy władzy publicznej terminów przyznanych im na wydanie stosownych decyzji nie udaremni rozpatrzenia środka odwoławczego w czasie poprzedzającym zgromadzenie (o ile jego początek nie zostanie zaplanowany na wczesne godziny nocne danego dnia zgromadzenia, co jednak należy uznać za mało prawdopodobne). Tym samym *de lege lata* wykluczona jest możliwość wykorzystania przepisów proceduralnych w antydemokratycznym celu, przeciwko wolności zgromadzeń.

Analizowana regulacja wprowadza reżim czasowy, który organizatorowi zgłaszającemu zgromadzenie w ostatnim dopuszczalnym ustawowo terminie daje pewność rozpoznania środka odwoławczego w czasie poprzedzającym zgromadzenie tylko wówczas, gdy wniesie on odwołanie niezwłocznie (w zależności od planowanej godziny rozpoczęcia zgromadzenia, organizator może mieć na to w istocie nawet kilkanaście godzin). Wymóg ten, determinując tempo prac nad odwołaniem, stanowi pewne ograniczenie prawa do zaskarżenia, jednak zdaniem Sejmu jest ono konstytucyjnie dopuszczalne.

W przypadku omawianych przepisów dochodzi do kolizji dwóch wartości – jest to, z jednej strony, względnie krótki, 3-dniowy termin notyfikacji zgromadzenia, pozwalający na stosunkowo szybką reakcję obywateli na bieżące wydarzenia społeczne, a z drugiej strony, efektywność postępowania odwoławczego, którego wynik byłby znany jeszcze przed datą (dniem i godziną) zgromadzenia także wówczas, gdyby organizator wykorzystał cały termin, jaki na wniesienie odwołania przyznaje mu ustawa. Zważywszy, że każdy element postępowania odwoławczego

zamyka się w możliwie najkrótszej – z punktu widzenia omówionych wyżej zasad funkcjonowania urzędów – procedurze trwającej 24-godziny, wydaje się, iż zapewnienie, aby rozstrzygnięcie w postępowaniu odwoławczym zapadło przed wyznaczoną datą zgromadzenia, mogłoby nastąpić wyłącznie przez wydłużenie minimalnego ustawowego terminu na notyfikację zgromadzeń. Biorąc pod uwagę argumenty natury celowościowej, podnoszone również przez wnioskodawczynię, trzeba uznać, że rozwiązanie to byłoby wysoce nieefektywne. Wydłużenie minimalnego terminu zgłoszenia dotyczyłoby bowiem wszystkich zgłaszanych zgromadzeń, podczas gdy skutek w postaci rozpatrzenia odwołania przed datą demonstracji odnosiłby się jedynie do zgromadzeń zgłoszonych w terminie 3-dniowym, w stosunku do których właściwy organ wydał zakaz, a organizator zainicjował procedurę odwoławczą. Co więcej, wspomniane wydłużenie kolidowałoby z rekomendacjami Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Komisji Weneckiej (zob. <http://www.osce.org/pl/odihhr/90856>).

Zdaniem wnioskodawczyni, aktualny stan prawny zakładający minimalny termin na zgłoszenie zgromadzenia nie znajduje uzasadnienia w świetle standardu wypracowanego przez ETPCz w wyroku z 3 maja 2007 r. w sprawie *Bączkowski i inni przeciwko Polsce* (skarga nr 1543/06), w którym odniesiono się do terminu rozstrzygnięcia odwołania od decyzji zakazującej zgromadzenia. Abstrahując od tego, że postanowienia Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) nie stanowią wzorców kontroli w niniejszej sprawie, a sam wyrok ETPCz nawet nie mógłby wystąpić w tym charakterze w postępowaniu przed polskim sądem konstytucyjnym, Sejm pragnie zauważyć, iż ówczesne (objęte oceną ETPCz) brzmienie art. 9 ust. 2 i ust. 4 ustawy – Prawo o zgromadzeniach było następujące: „Odwołanie wnosi się w terminie 3 dni od dnia doręczenia decyzji. Decyzję wydaną w wyniku rozpatrzenia odwołania doręcza się organizatorowi w terminie 3 dni od dnia otrzymania odwołania”. W ówczesnym stanie prawnym decyzja w trybie kontroli instancyjnej wydawana była zatem kilka dni po planowanym zgromadzeniu, z uwagi na 3-dniowy termin, jaki przysługiwał wojewodzie na rozpoznanie odwołania. Jak wspomniano wyżej, obecnie wojewoda rozpatruje odwołanie w ciągu 24 godzin, co w ocenie Sejmu powoduje, że zachowana została równowaga pomiędzy minimalnym terminem notyfikacji zgromadzenia a sprawnością procedury odwoławczej.

Na marginesie można odnotować, że w polskim systemie prawnym występują także inne sytuacje, w których termin rozstrzygnięcia sprawy może mieć dużą doniosłość dla debaty publicznej. Należy do nich rozstrzyganie sporów w tzw. trybie wyborczym, na podstawie art. 111 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.). Sąd okręgowy, a następnie sąd apelacyjny jako sąd drugiej instancji, również procedują w trybie 24-godzinnym. W konkretnych sprawach rozstrzygnięcie sądowe także może zapaść po terminie wyborów, jednak trudno stwierdzić, że procedura w tym wypadku jest nieefektywna czy nieskuteczna i jako taka niezgodna z Konstytucją.

5. Konkludując, co do zasady organizowanie zgromadzeń publicznych podlega obowiązkowi notyfikacji. Termin 3 dni roboczych zdaje się odpowiednio wyważać, z jednej strony, interesy obywateli korzystających z wolności zgromadzeń, z drugiej zaś – obowiązek zagwarantowania bezpieczeństwa i porządku publicznego przez organy władzy publicznej, w tym zapewnienia dostępności przestrzeni publicznej dla osób nieuczestniczących w zgromadzeniu. Jeżeli zaś zgromadzenie wyniknęło z chęci odniesienia się grupy obywateli do bieżących wydarzeń oraz – kumulatywnie – miało ono charakter pokojowy, nie powodowało zagrożenia bezpieczeństwa ani porządku publicznego i nie zostało rozwiązane przez odpowiedni organ, wówczas należy uznać legalność takiego zgromadzenia, mimo niedochowania terminu notyfikacji (a także w razie zaniechania obowiązku notyfikacji w ogóle). Oceny legalności zgromadzenia należy bowiem dokonywać przede wszystkim na podstawie uprawnień wynikających z normy konstytucyjnej, która samoistnie nie wprowadza obowiązku notyfikacyjnego, a nie wyłącznie z przepisu ustawowego o charakterze normy proceduralnej (na temat praktyki w tym zakresie zob. przykładowo pismo Komendanta Stołecznego Policji z 17 lutego 2011 r., nr I-2015/790/11 w odpowiedzi na wystąpienie Zastępcy RPO; <http://www.hfhrpol.waw.pl/interwencja/images/stories/file/ad%20289.pdf>).

6. Odwołując się do argumentów porównawczoprawnych, Sejm chciałby na marginesie dodać, że w systemie prawa niemieckiego jednym ze środków ograniczenia gwarantowanej w art. 8 ust. 1 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec wolności zgromadzeń jest obowiązek zgłoszenia zgromadzenia mającego się odbyć w przestrzeni publicznej organom administracji publicznej najpóźniej 48

godzin przed publicznym ogłoszeniem o organizacji zgromadzenia, a nie przed jego przeprowadzeniem (art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 1954 r. o zgromadzeniach i pochodach; *Gesetz über Versammlungen und Aufzüge*; tekst jednolity opublikowany 15 listopada 1978 r., BGBl. I s. 1789). Oznacza to, że czas, jaki musi upłynąć między zgłoszeniem właściwemu organowi zamiaru organizacji zgromadzenia a samym momentem zgromadzenia, będzie dłuższy niż 3 dni. Jakkolwiek przywołana ustawa nie zawiera postanowień dotyczących tego, czy do terminu wyznaczonego upływem 48 godzin wliczane są dni wolne od pracy, trzeba wskazać, że kwestia ta jest regulowana ustawami krajów związkowych i dla przykładu art. 13 ust. 1 bawarskiej ustawy z dnia 22 lipca 2008 r. o zgromadzeniach (*Bayerisches Versammlungsgesetz*; GVBl 2008, s. 421) *expressis verbis* nakazuje przy obliczaniu terminu na zgłoszenie organizacji zgromadzenia nie uwzględniać sobót, niedziel oraz dni świątecznych. Trzeba przy tym dodać, że przywołane regulacje nie były nigdy poddane ocenie Federalnego Sądu Konstytucyjnego jako naruszające art. 8 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN.

7. W opinii KK NSZZ „Solidarność”, wolność zgromadzeń została nieproporcjonalnie ograniczona także w wyniku przyjęcia art. 6 ust. 2b, art. 7a oraz art. 8 ust. 2 ustawy, regulujących zagadnienie odbywania w tym samym miejscu i czasie dwóch lub większej liczby zgromadzeń. Przywołana regulacja została wprowadzona na mocy ustawy zmieniającej. Ze względu na funkcjonalne powiązanie występujące między wymienionymi przepisami, zasadna jest łączna ocena ich zgodności (zgodnie z intencją wnioskodawczyni, art. 7a ujmowanego w związku z art. 6 ust. 2b ustawy) z powołanymi wzorcami kontroli, tj. z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

8. Nowością wprowadzoną przez ustawę zmieniającą jest szczególna regulacja dotycząca równoczesnego przeprowadzenia więcej niż jednego zgromadzenia publicznego, przyjęta przez parlament w celu eliminacji towarzyszących temu zagrożeń (por. uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej, druk sejmowy nr 35/VII kad.), w reakcji na wydarzenia, jakie miały miejsce w związku z organizacją licznych manifestacji 11 listopada 2011 r. w Warszawie (szerzej na ten temat zob. wystąpienie dyrektor Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy E. Gawor na posiedzeniu sejmowej Komisji

Administracji i Spraw Wewnętrznych 21 grudnia 2011 r., biuletyn nr 96/VII). Ustawodawca dopuścił odbycie dwóch lub więcej zgromadzeń „w tym samym czasie i miejscu lub na trasie przejścia, które są tożsame lub w części się pokrywają” pod warunkiem, że możliwe jest ich oddzielenie lub odbycie w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach (art. 6 ust. 2b ustawy). Stosownie do powyższego wymogu, w razie zgłoszenia zamiaru zorganizowania zgromadzenia pokrywającego się w opisany sposób ze zgromadzeniem uprzednio zgłoszonym, właściwy organ prowadzi postępowanie wyjaśniające mające na celu ustalenie możliwości ich oddzielenia bądź równoległego odbycia, przy zachowaniu pokojowego charakteru planowanych zgromadzeń (art. 7a ust. 1 ustawy). Jeżeli nie jest to możliwe, wówczas organ niezwłocznie wzywa organizatora zgromadzenia zgłoszonego później do dokonania zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników (art. 7a ust. 1 *in fine* ustawy); niewprowadzenie takich zmian skutkuje wydaniem zakazu odbycia zgromadzenia (art. 8 ust. 2 ustawy). W odniesieniu do powyższej regulacji formułowany jest zarzut, że ustawodawca znacząco ograniczył prawo do kontrmanifestacji, przyjmując „domniemanie, że organizacja dwóch zgromadzeń będzie wiązała się z naruszeniem porządku publicznego, a także zmianą charakteru zgromadzenia i przerodzenia go w niepokojowe” (wniosek, s. 8-9). W opinii wnioskodawczyni, takie podejście ustawodawcy „stanowi zbyt daleko idące, a także nieusprawiedliwione uproszczenie i pozostawia władzy publicznej zbyt daleko idący swobodny margines ocenny” (wniosek, s. 9).

Odpowiadając na ten zarzut, Sejm pragnie zwrócić uwagę, że tryb przewidziany w art. 7a ustawy nie stanowi w istocie nowej regulacji, ale jest rozwinięciem dotychczasowych unormowań. Przepisy obowiązujące w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej przewidywały, że w każdym przypadku przy zgłoszeniu zamiaru organizacji zgromadzenia właściwy organ zobowiązany był ustalić, czy cel lub odbycie zgromadzenia są zgodne z ustawą – Prawo o zgromadzeniach, czy nie naruszają przepisów ustaw karnych oraz czy odbycie zgromadzenia nie zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach (por. art. 8 ust. 1 ustawy). Stwierdzenie wystąpienia choćby jednej z tych przesłanek skutkowało wydaniem zakazu zorganizowania zgromadzenia. Procedura ta, wobec braku odmiennego zastrzeżenia, znajdowała zastosowanie zarówno w razie zgłoszenia zamiaru odbycia zgromadzenia niekolidującego z innymi

zgromadzeniami, jak i zamiaru odbycia zgromadzenia (kontrmanifestacji) planowanego w tym samym czasie i miejscu co inne, uprzednio zgłoszone, zgromadzenie. Innymi słowy, także w stanie prawnym sprzed nowelizacji, w przypadku zgłoszenia zamiaru organizacji kontrmanifestacji, właściwy organ kontrolował możliwość jej pokojowego odbycia przy uwzględnieniu faktu, że w tym samym czasie i miejscu zgłoszono już inne zgromadzenie. Nowa regulacja przewidziana w art. 7a ustawy faktycznie powtarza zatem unormowanie art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy przy zastosowaniu identycznych przesłanek. W tym względzie nie znajduje potwierdzenia stanowisko wnioskodawczyni (wyrażone na s. 11 wniosku), że mocą ustawy zmieniającej wprowadzono nowe, nieprecyzyjne przepisy, na podstawie których organy władzy publicznej zyskały możliwość arbitralnego zakazywania kontrmanifestacji, ograniczając tym samym wolność zgromadzeń.

Trzeba zarazem zauważyć, że art. 7a ustawy nie może zostać uznany jedynie za proste powtórzenie wcześniejszej regulacji zawartej w art. 8 ust. 1 ustawy. Zgodnie z dotychczasowym trybem, uznanie przez właściwy organ, że nie jest możliwe zapewnienie pokojowego odbycia równoległe dwóch lub więcej zgromadzeń, skutkowało wydaniem przez organ bezwzględnego zakazu zorganizowania zgromadzenia zgłoszonego później. Obecnie skutek ten nie ma charakteru automatycznego – następuje jedynie wtedy, gdy mimo wezwania na podstawie art. 7a ust. 1 ustawy organizator zgromadzenia zgłoszonego później nie dokonałby zmiany miejsca lub czasu jego odbycia w sposób, który umożliwiłby odbycie dwóch lub więcej zgromadzeń. Kwestionowana regulacja jest zatem dla organizatorów zgromadzeń zgłaszanych później bardziej korzystna w porównaniu z wcześniejszym stanem prawnym. Tym samym bezpodstawne jest stwierdzenie, że ustawodawca zawęził prawo do kontrmanifestacji. Wątpliwości na tle kwestionowanych regulacji byłyby natomiast uzasadnione, gdyby ustawodawca wprowadził automatycznie zakaz kontrmanifestacji, wyłączając w ogóle możliwość równoległego odbywania manifestacji i kontrmanifestacji.

W art. 57 zd. 2 Konstytucji ustrojodawca wyraźnie dopuścił wprowadzenie ograniczeń w realizacji wolności zgromadzeń. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki TK z: 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99; 10 listopada 2004 r., sygn. akt Kp 1/04; 18 stycznia 2006 r., sygn. akt K 21/05 i 10 lipca 2008 r., sygn. akt P 15/08), granice dopuszczalnych ograniczeń wolności zgromadzeń wyznacza zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

W katalogu przesłanek, których wystąpienie warunkuje wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności, art. 31 ust. 3 Konstytucji wymienia m.in. zapewnienie bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego oraz ochronę wolności i praw innych osób. Mając na względzie pozytywny obowiązek realizacji tych wartości, ustawodawca wprowadził w obrębie wolności zgromadzeń ograniczenia mające gwarantować ich respektowanie. Okolicznością uzasadniającą wydanie zakazu odbycia zgromadzenia jest zatem – w myśl ustawy – wystąpienie zagrożenia dla zapewnienia pokojowego charakteru zgromadzenia (ustawodawca precyzuje, że chodzi o sytuacje, w których odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach). Sytuacje te bez wątplenia objęte są przesłanką zapewnienia bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego oraz ochrony wolności i praw innych osób, zawartą w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Także w orzecznictwie sądu konstytucyjnego potwierdzono jednoznacznie dopuszczalność wprowadzenia ograniczeń w obrębie wolności zgromadzeń, jeżeli występuje zagrożenie pokojowego przebiegu zgromadzenia (por. w szczególności wyrok TK z 10 listopada 2004 r., sygn. akt Kp 1/04, w którym uznano za zgodny z Konstytucją zakaz posiadania przez uczestników zgromadzenia broni lub niebezpiecznych narzędzi).

Potwierdzenie słuszności zarzutu niekonstytucyjności zakazu odbycia zgromadzenia w czasie i miejscu kolidującym z innym zgromadzeniem, zgłoszonym wcześniej, jeżeli władze publiczne nie są w stanie zapewnić ich pokojowego przebiegu, wymagałoby przeprowadzenia dowodu, że zakaz ten nie jest konieczny, a wynikające z niego ograniczenia są nadmierne. W przypadku dwóch lub więcej odbywających się równolegle zgromadzeń, w ramach których manifestowane są wzajemnie sprzeczne poglądy, zabezpieczenie ich pokojowego charakteru w większości przypadków wymaga zapewnienia odpowiednich sił porządkowych przez organy władzy publicznej. Z uwagi m.in. na planowaną liczebność zgromadzeń, zapewnienie ich pokojowego przebiegu przez siły porządkowe może być jednak – z przyczyn obiektywnych – niemożliwe. W tej sytuacji zakaz odbycia zgromadzenia stanowi jedyny środek, który przeciwdziała wystąpieniu w trakcie zgromadzenia (zgromadzeń odbywanych w tym samym miejscu i czasie) zagrożenia dla porządku publicznego oraz zdrowia i życia ludzi. Tym samym spełniona jest przesłanka niezbędności wprowadzonych ograniczeń. Zarazem wynikająca z analizowanej regulacji ingerencja nie jest nadmierna, bowiem niezakazanie

zgromadzenia pozwalałoby na utratę przez nie pokojowego charakteru. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wystąpienie zakłóceń w pokojowym przebiegu zgromadzenia powoduje, że nie może być ono w ogóle określone jako zgromadzenie w znaczeniu konstytucyjnym, gdyż do tej kategorii zaliczają się wyłącznie zgromadzenia o pokojowym przebiegu. Zgromadzenie takie jest wówczas kwalifikowane jako niebezpieczne zbiegowisko. Nie tylko nie jest ono objęte ochroną konstytucyjną, ale – co więcej – aksjologia Konstytucji nakazuje uznać je za zjawisko dalece niepożądane. Stąd też organy władzy publicznej są zobowiązane do podejmowania wszelkich środków mających na celu przeciwdziałanie takim zdarzeniom, a wymóg zapewnienia pokojowego charakteru zgromadzeń zyskuje priorytet. Dotychczasowe negatywne doświadczenia związane z występowaniem tego typu zagrożeń, które skłoniły do wprowadzenia zmian w ustawie – Prawo o zgromadzeniach, a także incydenty, które miały miejsce już w nowym stanie prawnym, utwierdzają w przekonaniu, że działania podejmowane w tym względzie przez władze publiczne mogą, czy nawet powinny, mieć prewencyjny charakter. Tym samym władza publiczna jest uprawniona do następczego piętnowania takich sytuacji, ale może także podejmować środki prewencyjne (w tym również polegające na zakazywaniu organizowania danego zgromadzenia w ogóle).

Przepisy regulujące tryb postępowania w razie zgłoszenia zamiaru odbycia kontrmanifestacji dotyczą zarazem kwestii konkurencji w realizacji wolności zgromadzeń w wymiarze horyzontalnym. Wolność zgromadzeń przysługuje zarówno pewnej grupie osób zamierzających manifestować określone poglądy, jak i innej grupie, głoszącej poglądy przeciwne. Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że prawo do kontrmanifestacji jest elementem wolności zgromadzeń i podlega ochronie konstytucyjnej. Trudno także wartościować prawo do manifestacji i prawo do skierowanej przeciwko niej kontrmanifestacji, przyznając jednemu z tych uprawnień (wolności) wyraźne pierwszeństwo. Należy jednak uznać, że granicą realizacji prawa do kontrmanifestacji jest wymóg, aby jej odbycie nie zakłócało realizacji wolności zgromadzeń przysługującej tej grupie osób, przeciwko której organizowana jest kontrmanifestacja. Przypomnienia w tym miejscu wymaga pogląd zaaprobowany przez Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z którym prawo do kontrmanifestacji nie ma charakteru absolutnego i nie może sięgać tak daleko, by ograniczało wolność zgromadzeń. Sąd konstytucyjny stwierdził ponadto, że władze publiczne są zobowiązane zapewnić uczestnikom zgromadzenia swobodę głoszenia poglądów

także przez zabezpieczenie ich przed atakami ze strony osób wyrażających poglądy przeciwne, w tym osób biorących udział w kontrmanifestacji. Wolność zgromadzeń zawiera w sobie obowiązek znoszenia przez uczestników zgromadzenia skierowanej przeciwko nim kontrmanifestacji oraz głośzonych tam haseł, ale jedynie, gdy nie prowadzi to do zakłócenia możliwości głoszenia własnych poglądów.

Trzeba mieć na względzie, że pomiędzy manifestacją i kontrmanifestacją występuje jednostronne powiązanie. Z punktu widzenia uczestników kontrmanifestacji ma ona sens przede wszystkim wtedy, gdy odbywa się równolegle ze zgromadzeniem, wobec którego głoszone są przeciwstawne hasła. Z tego względu kontrmanifestacja ma charakter wtórny wobec manifestacji głównej, przeciwko której jest organizowana. Jeżeli – w razie zgłoszenia zamiaru odbycia kontrmanifestacji – właściwe organy stwierdzą brak możliwości zapewnienia bezpiecznego przebiegu równoległe obu zgromadzeń, wówczas zasadne jest wydanie zakazu organizacji kontrmanifestacji. W takim bowiem przypadku brak możliwości zapewnienia bezpiecznego odbycia równoległe dwóch zgromadzeń wynika z zamiaru przeprowadzenia kontrmanifestacji, a nie z zamiaru organizacji zgromadzenia „głównego”, wobec którego mają być głoszone przeciwstawne poglądy. Przypomnienia w tym miejscu wymaga stanowisko sądu konstytucyjnego, zgodnie z którym realizacja prawa do kontrmanifestacji nie może sięgać tak daleko, by prowadzić do unicestwienia wolności zgromadzeń. Ta ostatnia sytuacja miałaby miejsce, gdyby właściwe organy dopuściły zorganizowanie kontrmanifestacji, nie będąc w stanie zagwarantować bezpiecznego odbycia manifestacji głównej, w szczególności przez zapewnienie braku wystąpienia zakłóceń ze strony uczestników kontrmanifestacji. Trudno natomiast znaleźć argumenty przemawiające za tym, aby w razie niemożności równoległego odbycia manifestacji i przeciwnej względem niej kontrmanifestacji ograniczeniom miałyby podlegać wolność zgromadzeń przysługująca pierwszej z wyróżnionych grup. Wolność ta, jak wskazywano, nie podlega ograniczeniom ze względu na konieczność zapewnienia realizacji prawa do kontrmanifestacji.

Odnosząc się do przedstawionej argumentacji, należy stwierdzić, że ustawodawca, mając na względzie potencjalny brak możliwości zapewnienia przez władze publiczne pokojowego przebiegu obu zgromadzeń odbywających się jednocześnie, był legitymowany do wprowadzenia ograniczeń dotyczących prawa do kontrmanifestacji. Wolność prawnie chroniona, poza dozwoleń określonego

działania (charakterystycznym również dla wolności prawnie niechronionej) zawiera w sobie także m.in. prawo do „domagania się od państwa zaniechania ingerencji w pewne działania oraz zaniechania podmiotów uprawnionych” oraz „domagania się od państwa podjęcia określonych działań pozytywnych (faktycznych lub prawnych) polegających na ochronie podmiotów danej wolności przed działaniami innych podmiotów tej wolności (tj. przed działaniami podmiotów prywatnych), które to podmioty mogą zakłócać beneficjentom danej wolności czynienie z niej użytku” (M. Szydło, *Wolność prawnie chroniona jako modalność prawna [w:] Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 737). W przypadku analizowanym na gruncie niniejszej sprawy dochodzi do ograniczenia prawa pewnej grupy nie ze względu na interes władzy publicznej, ale z uwagi na możliwość realizacji wolności zgromadzeń przez inną grupę obywateli. Na tym tle uzasadnienie znajduje pogląd, że wolność organizowania kontrmanifestacji nie zawsze obejmuje w sposób bezwzględny swobodę dowolnego określenia czasu i miejsca odbycia zgromadzenia w sytuacji, gdy w tym samym czasie i miejscu zostało już wcześniej zaplanowane inne zgromadzenie. Trzeba jednocześnie wskazać, że prawo do organizowania kontrmanifestacji zostało poddane tylko takim ograniczeniom, które są niezbędne dla umożliwienia realizacji wolności zgromadzeń przez tę grupę osób, wobec której kontrmanifestacja jest kierowana. W razie zmiany miejsca lub czasu kontrmanifestacji w taki sposób, aby jej przeprowadzenie nie kolidowało z manifestacją „główną”, prawo do kontrmanifestacji podlega wyłącznie ograniczeniom wspólnym dla wszystkich zgromadzeń odbywanych na podstawie ustawy – Prawo o zgromadzeniach.

Oceniając konstytucyjność ograniczeń odnoszących się do kontrmanifestacji, nie można pomijać tego, że ewentualne wydanie zakazu przeprowadzenia zgromadzenia zgłoszonego później, planowanego w tym samym miejscu i czasie co inne zgromadzenie, powinno mieć charakter wyjątkowy, stanowić *ultima ratio*. Oznacza to, że zakaz odbycia zgromadzenia jest możliwy tylko, gdy niewystarczające jest zastosowanie innych środków, a więc przede wszystkim, gdy siły porządkowe nie są w stanie zapewnić pokojowego przebiegu zgromadzeń odbywających się równolegle. Wydanie takiej decyzji poprzedza wszechstronna analiza sytuacji, uwzględniająca czas i miejsce zgromadzenia, jego charakter, ewentualne napięcia społeczne itp., natomiast organ dysponuje w tym względzie

odpowiednim marginesem oceny. Zakaz odbycia zgromadzenia jest zatem możliwy jedynie, gdy „jest bardzo prawdopodobne, że zgromadzenie publiczne nie będzie miało charakteru pokojowego, a zarazem powstanie poważne zagrożenie dla wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji [...]. Uzasadnieniem dla rozwiązania zgromadzenia nie mogą być pojedyncze incydenty, które mogą być rozwiązywane bez uciekania się do środka ostatecznego, jakim jest rozwiązanie zgromadzenia” (wyrok TK z 10 listopada 2004 r., sygn. akt Kp 1/04).

Negatywne doświadczenia związane z równoległym odbywaniem zgromadzeń, w trakcie których głoszone były odmienne poglądy, przemawiały za poddaniem tej materii szczególnej regulacji prawnej. Warto zauważyć, że w toku prac nad projektem ustawy zmieniającej, analizowany mechanizm ograniczający prawo do kontrmanifestacji został zaopiniowany przez ekspertów jako konstytucyjnie dopuszczalny (por. K. Skotnicki, *Opinia prawna na temat prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (druk nr 35)* z 10 stycznia 2012 r., s. 6; M. Szydło, *Opinia prawna o projekcie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (druk sejmowy nr 35)*, s. 19-28; 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* z 6 lutego 2012 r., s. 8-11). Jeszcze raz trzeba wskazać, że stosowanie ograniczeń przewidzianych ustawą dotyka w pierwszym rzędzie sfery stosowania prawa. Trybunał podkreślał w tym względzie, że organy władzy publicznej, wydając zakaz przeprowadzenia zgromadzenia (rozwiązując odbywające się zgromadzenie), zobowiązane są zachować daleko posuniętą powściągliwość, a więc jedynie sytuacje niebudzące wątpliwości winny być kwalifikowane jako dające podstawę do wydania powyższego zakazu. Niedopuszczalne byłoby natomiast takie stosowanie prawa (a także regulacja prawna w tym względzie), które przez nadmierny luz decyzyjny prowadziłyby do obniżenia konstytucyjnego standardu wolności zgromadzeń.

Podsumowując ten fragment rozważań, należy stwierdzić, że ustawa zmieniająca nie wprowadziła dodatkowych ograniczeń w zakresie prawa do kontrmanifestacji w porównaniu z dotychczasowymi uregulowaniami. Ograniczenia w realizacji tego prawa wynikające z art. 7a ustawy znajdują natomiast uzasadnienie w kontekście obowiązku zapewnienia przez państwo bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak i obowiązku zapewnienia możliwości realizacji wolności zgromadzeń przez tę grupę osób, przeciwko której kierowana jest kontrmanifestacja. Z tych

względów zarzut niezgodności art. 7a w związku z art. 6 ust. 2b oraz art. 8 ust. 2 ustawy z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie zasługuje na uwzględnienie.

9. W rezultacie poczynionych ustaleń, w ocenie Sejmu należy uznać, że art. 7 ust. 1 ustawy, w zakresie w jakim do skutecznego zawiadomienia organów gminy przez organizatora zgromadzenia przewiduje minimalny termin 3 dni roboczych, oraz art. 7a w związku z art. 6 ust. 2b i art. 8 ust. 2 ustawy są zgodne z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

III. Zasada określoności przepisów prawa (art. 2 Konstytucji)

1. Zarzuty wnioskodawczyni

Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”, podnosi, że ustawa w art. 7a ust. 1, art. 6 ust. 2b oraz art. 8 ust. 2 używa pojęć: „zgromadzenie zgłoszone wcześniej” oraz „zgromadzenie zgłoszone później”, wiążąc z określonym statusem zgromadzenia różny zakres ochrony w perspektywie korzystania z wolności zgromadzeń. Jednocześnie ustawa nie zawiera definicji przywołanych pojęć, a z przepisów określających tryb zgłaszania zgromadzeń, zważywszy możliwe formy notyfikacji, często nie sposób ustalić, które ze zgromadzeń zostało zgłoszone jako pierwsze.

Wątpliwości wnioskodawczyni w tym zakresie odnoszą się do braku precyzji przepisów ingerujących w wolności konstytucyjne.

2. Wzorzec kontroli

1. Zanim zostanie zrekonstruowany wzorzec kontroli, z którym należy skonfrontować zakwestionowaną regulację, Sejm uważa za konieczne wskazanie, że wnioskodawczyni postuluje w tym zakresie skorzystanie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wywodzi bowiem, iż: „Z uwagi na brak regulacji doprecyzowujących tę kwestię [pojęcie zgromadzenia zgłoszonego wcześniej i później – uwaga własna], uzasadnione wątpliwości budzi pozostawienie swobodnej ocenie organu kwestii tak istotnej” (wniosek, s. 6). Wnioskodawczyni wyraża tym samym pogląd, że

ograniczenie konstytucyjnej wolności zgromadzeń następuje *de facto* nie w ustawie, czego wymaga art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale w decyzji organu administracyjnego.

Zdaniem Sejmu, właściwszym wzorcem kontroli w tym zakresie będzie jednak zasada określoności przepisów prawa, wywodzona z art. 2 Konstytucji. Za taką modyfikacją wzorca przemawiają dwa względy: po pierwsze, kwestionowana regulacja została pomieszczona w ustawie, więc spełniony został wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji wymóg formalny zawarcia ograniczenia w akcie rangi ustawowej; po drugie – proponowana przez Sejm optyka wydaje się lepiej korespondować z intencjami wnioskodawczyni, która wyraźnie odwołuje się do zasady określoności przepisów prawa oraz, wzmacniając swoją argumentację, do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 listopada 1998 r. (sygn. akt K 39/97), w którym rozstrzygnięto kwestię zgodności przepisów ustawy właśnie z zasadą określoności przepisów prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

2. Z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, wywodzi się szereg zasad szczegółowych, m.in. zasadę określoności przepisów prawa. Wymaga ona, aby przepisy prawa były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie TK* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 684). Odnosi się zatem do językowego aspektu prawa, uwzględniając fakt, iż: „[...] język jest środkiem porozumiewania się prawodawcy z adresatami stanowionych przez niego norm i dlatego właśnie, jeśli nie ma być środkiem tylko pozornym, musi spełniać określone warunki” (*ibidem*). Nakaz konstruowania przepisów prawa z zastosowaniem kryteriów poprawności, jasności i precyzji służy temu, by możliwe było wywiedzenie z nich jednoznacznych i zrozumiałych norm prawnych dla ich adresatów (T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 203). Poprawność przepisu, jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, oznacza, iż jest on właściwie skonstruowany z punktu widzenia językowego i logicznego (wyrok TK z 11 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 8/09). Jak wskazuje się w doktrynie prawa, jasność i precyzyjność nie są bliskoznacznymi cechami przepisu prawa (T. Zalasinski, *op. cit.*, s. 201). „Termin «precyzyjność» oznacza możliwie największą w danych warunkach jednoznaczność przepisu prawa. Dzięki precyzyjności uniemożliwia się wywiedzenie z tego przepisu, w sposób dyskrecjonalny, rozbieżnych

norm prawnych w zbliżonych okolicznościach stanu faktycznego. [...] poza jednoznacznością – przepis musi być w wystarczającym stopniu elastyczny. Z tego względu [...] trudno jest uniknąć posługiwania się przez prawodawcę zwrotami niedookreślonymi lub klauzulami generalnymi” (*ibidem*). Nieprecyzyjność przepisu jest uważana za podstawową przyczynę niejasności, czyli stanu, w którym adresat nie rozumie jego treści, a w szczególności nakładanych na niego obowiązków lub przyznawanych mu uprawnień (*ibidem*).

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że w świetle dotychczasowego orzecznictwa sądu konstytucyjnego, pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności ma charakter *ultima ratio*. Z uwagi na zasadę stosowania wykładni zgodnej z Konstytucją stwierdzenie niekonstytucyjności z powołaniem się na zasadę określoności przepisu możliwe jest wówczas, gdy nie sposób usunąć wątpliwości wskutek zastosowania reguł wykładni (zob. postanowienie TK z 5 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 43/01 oraz wyroki TK z: 28 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 56/04; 13 września 2005 r., sygn. akt K 38/04; 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07; 13 lipca 2011 r., sygn. akt P 10/09).

3. Analiza zgodności

Na początku należy wskazać, że przyjęta w pkt II niniejszego stanowiska dopuszczalność wprowadzenia ograniczeń w realizacji prawa do kontrmanifestacji nie usuwa *per se* wątpliwości wyłaniających się na tle przyjętego trybu notyfikacji, związanych z wyznaczeniem daty wpływu zgłoszenia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia. Precyzyjne wyznaczenie daty ma zasadnicze znaczenie wówczas, gdy w tym samym czasie i miejscu planowane jest przeprowadzenie dwóch lub większej liczby zgromadzeń. Wówczas organizatorzy zgromadzenia zgłoszonego później (takim pojęciem ustawodawca posłużył się w art. 7a ust. 1 oraz art. 8 ust. 2 ustawy) mogą zostać wezwani do zmiany jego miejsca lub czasu, jeżeli koliduje ono ze wcześniej zgłoszonym zgromadzeniem.

Problem ustalenia kolejności zgłoszeń aktualizuje się w sytuacji, gdy zgłoszenia te wpłynęły w tym samym dniu i dotyczą zamiaru odbycia zgromadzeń w tym samym miejscu i czasie. Z punktu widzenia k.p.a., zgłoszenia takie można traktować jako wniesione równocześnie (w tym samym dniu). Kodeks ten przewiduje bowiem liczenie terminów w dniach (por. art. 61 § 3 k.p.a., zgodnie z którym: „Datą

wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej”) i nie reguluje sytuacji, w której o skuteczności wniesionego do organu żądania rozstrzygałaby mniejsza jednostka czasu (godzina, minuta). Przepisy k.p.a. w powyższym zakresie nie przystają tym samym do procedury zawiadamiania o zamiarze organizacji zgromadzenia, w takim bowiem przypadku konieczne może być precyzyjne określenie, które zgłoszenie jest zgłoszeniem złożonym wcześniej, a które później.

Należy zgodzić się z wnioskodawczynią, że kwestia określenia momentu wniesienia zgłoszenia nie może zostać pozostawiona wyłącznie praktyce działania właściwych organów władzy publicznej. Z jednej strony, nakazywałoby to wprowadzić obowiązek określenia godziny wpływu wszystkich pism wnoszonych do urzędu (nie można bowiem z góry ustalić, które z nich dotyczyłyby zawiadomień o zamiarze zorganizowania zgromadzeń). Z drugiej strony, również w takiej sytuacji nie dałoby się wykluczyć przypadkowości poczynionych ustaleń (jak np. traktować sytuację, gdy dwóch lub więcej organizatorów zgromadzeń czekało przed siedzibą organu przed rozpoczęciem godzin urzędowania na możliwość wniesienia zgłoszenia?). Trudności mogą powstawać również przy określaniu pierwszeństwa zgłoszenia, gdy zgłoszenia zostały dokonane różnymi drogami (np. pismo doręczone osobiście przez organizatora oraz zgłoszenie dokonane drogą elektroniczną).

Jeszcze większe wątpliwości mogą powstać, gdy zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia zostanie wniesione za pośrednictwem poczty. W takim przypadku art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. („Termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało: [...] nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe”) pozwala przyjąć, że dniem wniesienia zawiadomienia jest dzień jego nadania w polskiej placówce pocztowej operatora. Uwzględniając skutki wynikające z powyższego przepisu, może dojść do sytuacji, gdy zawiadomienie, które w momencie jego wnoszenia było „pierwsze”, stanie się zawiadomieniem złożonym później, w następstwie wpłynięcia do organu za pośrednictwem poczty zawiadomienia nadanego we wcześniejszej dacie. Stanie się tak z momentem doręczenia pocztą do urzędu pisma zawierającego zgłoszenie organizacji zgromadzenia. W takiej sytuacji organizator zgromadzenia, które pierwotnie zostało zgłoszone jako pierwsze, może zostać wezwany – w przypadku spełnienia dyspozycji art. 6 ust. 2b ustawy – do zmiany czasu bądź miejsca zgromadzenia.

W razie wniesienia zawiadomienia za pośrednictwem poczty może także – z przyczyn obiektywnych – dojść do niedochowania przez organ terminu doręczenia stronie decyzji o zakazie przeprowadzenia zgromadzenia. Brzmienie art. 9 ust. 1 ustawy zdaje się przesądzać o tym, że po upływie wyznaczonego w nim terminu organizatorowi zgromadzenia nie może zostać skutecznie doręczona decyzja o zakazie przeprowadzenia zgromadzenia. Analizowany stan prawny nie wyklucza także wystąpienia potencjalnych nadużyć ze strony organizatorów zgromadzeń, którzy licząc się z możliwością wydania zakazu zorganizowania zgromadzenia (np. ze względu na niezgodność zgromadzenia z ustawą, brakiem możliwości zapewnienia bezpiecznego przebiegu zgromadzenia przez służby porządkowe bądź też kolizją z innym zgromadzeniem), w ten sposób będą przeciwdziałać spodziewanemu wydaniu niekorzystnej dla siebie decyzji.

Na marginesie warto również wskazać, że ustawodawca w praktyce nie wyróżnił sytuacji, gdy zawiadomienie o zamiarze organizacji zgromadzenia dotyczy trzeciego (bądź jeszcze kolejnego) zgromadzenia planowanego w tym samym miejscu i czasie. Nie wiadomo, czy w takim przypadku, stosując procedurę określoną w art. 7a ust. 1 ustawy, jako zgromadzenie zgłoszone wcześniej należy traktować zgłoszenie złożone chronologicznie jako pierwsze, czy to złożone jako drugie, czy też wszelkie zgłoszenia, które wpłynęły wcześniej.

Podsumowując, *de lege lata* stopień niedookreśloności art. 7a ust. 1 oraz art. 8 ust. 2 ustawy w kwestii wyznaczenia momentu wniesienia zgłoszenia (a ściślej: brak takich unormowań w ogóle), przy uwzględnieniu wolnościowego charakteru ocenianej regulacji, występuje w stopniu prowadzącym do naruszenia zasady określoności przepisów prawnych (art. 2 Konstytucji).

Z tego względu należy uznać, że art. 7a ust. 1 oraz art. 8 ust. 2 ustawy są **niezgodne** z zasadą określoności przepisów prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

IV. Zasada określoności przepisu karnego (art. 42 ust. 1 Konstytucji)

1. Zarzuty wnioskodawczyni

Wątpliwości konstytucyjne KK NSZZ „Solidarność” budzi także regulacja zawarta w art. 13a ustawy, poddająca przewodniczącego zgromadzenia odpowiedzialności karnej w razie niedopełnienia przez niego obowiązków

określonych w art. 10 ust. 4 ustawy. Zdaniem wnioskodawczyni, art. 13a w związku z art. 10 ust. 4 ustawy jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji, a ściślej: z unormowaną w tym ostatnim przepisie zasadą określoności czynu zabronionego pod groźbą kary.

Odkodowana z zakwestionowanych przepisów norma brzmi: „Kto przewodnicząc zgromadzeniu umyślnie nie żąda opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy albo uniemożliwia lub usiłuje udaremnić zgromadzenie, podlega karze grzywny”. W opinii inicjatorki postępowania w niniejszej sprawie, określenie znamienia czynu zabronionego w brzmieniu: „osoba, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy” narusza standard wynikający z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając postawiony zarzut, wnioskodawczyni wywodzi, że nawet jeśli przewodniczący zgromadzenia posiada adekwatną znajomość przepisów ustawy, to brak precyzji kontestowanej regulacji nie daje gwarancji dokonania przez niego poprawnej kwalifikacji prawnej zachowania uczestnika zgromadzenia, co z kolei naraża go na odpowiedzialność karną.

2. Wzorzec kontroli

1. Wnioskodawczyni, w odniesieniu do art. 13a w związku z art. 10 ust. 4 ustawy, wzorcem kontroli uczyniła art. 42 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, iż: „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego”. Jakkolwiek przywołany przepis statuuje zasady ponoszenia odpowiedzialności karnej, to należy podkreślić, że w świetle dotychczasowych ustaleń Trybunału Konstytucyjnego i doktryny należy uznać, iż w konstytucyjnym pojęciu odpowiedzialności karnej mieści się także odpowiedzialność za wykroczenia.

Jak bowiem wielokrotnie wskazywał Trybunał: „Konstytucyjne pojęcie «odpowiedzialności karnej» ma szersze znaczenie od tego, jakie przyjmuje Kodeks karny. Ustawowe znaczenie pojęcia «odpowiedzialności karnej» nie może rzutować na treść tego samego pojęcia użytego w Konstytucji [...] w przeciwnym wypadku analizowany przepis utraciłby swoje znaczenie gwarancyjne. Z tego względu należy

przyjąć, że zakres stosowania art. 42 Konstytucji obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialność za przestępstwa, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki” (wyroki TK z: 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02; 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02; 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03; 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06). Także w nauce prawa karnego wyrażono pogląd, że charakter norm *stricte* prawnokarnych i norm prawa wykroczeń jest zbieżny. Twierdzi się m.in., że w istocie prawo wykroczeń jest „przedłużeniem i dopełnieniem” prawa karnego, co wyraża się nie tylko w daleko idącym podobieństwie zasad odpowiedzialności za wykroczenia i przestępstwa, ale również w zbliżonym rodzajowo systemie kar i środków karnych (zob. A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2012, s. 2).

2. W nauce prawa i orzecznictwie powszechnie przyjmuje się, że w art. 42 ust. 1 Konstytucji wyrażona została fundamentalna zasada prawa karnego *nullum crimen, nulla poena sine lege poenali anteriori* (zob. np. B. Banaszak i M. Jabłoński [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 84; A. Wąsek, *Kodeks karny. Komentarz*, t. I, Gdańsk 1999, s. 16; P. Daniluk, *Nullum crimen, nulla poena sine lege poenali anteriori* [w:] *Leksykon prawa karnego – część ogólna. 100 podstawowych pojęć*, red. P. Daniluk, Warszawa 2011, s. 235; wyroki TK z: 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02; 15 października 2008 r., sygn. akt P 32/06; postanowienia SN z: 19 grudnia 2007 r., sygn. akt V KK 101/07; 29 stycznia 2009 r., sygn. akt I KZP 29/08). Należy nadto podkreślić, że regulacja o analogicznej – jak zamieszczona w analizowanym przepisie Konstytucji treści – zawarta została w art. 1 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.) („Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”) oraz w art. 1 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 482 ze zm.; dalej: k.w.) („Odpowiedzialności za wykroczenie podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 5.000 złotych lub nagany”).

Z ogólnej zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege poenali anteriori* wywodzone są następujące zasady szczegółowe: 1) *nullum crimen, nulla poena sine*

lege scripta, zgodnie z którą źródłem określenia przestępstwa i kary kryminalnej może być tylko ustawa bądź też akty prawne równe ustawie; 2) *nullum crimen, nulla poena sine lege stricta*, zgodnie z którą w prawie karnym zabronione jest stosowanie analogii (*legis* lub *iuris*), mającej na celu poszerzenie zakresu kryminalizacji lub penalizacji, jak również dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisu karnego na niekorzyść sprawcy; 3) *nullum crimen, nulla poena sine lege certa*, zgodnie z którą określenie przestępstwa i kary powinno charakteryzować się dostateczną precyzyjnością; 4) *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia*, zgodnie z którą zabronione jest wsteczne działanie ustawy karnej w takim zakresie, w jakim pogarsza to sytuację sprawcy (zob. np. R. Dębski, *Pozaustawowe znamiona przestępstwa. O ustawowym charakterze norm prawa karnego i znamionach typu czynu zabronionego nie określonych w ustawie*, Łódź 1995, s. 19-20; A. Grześkowiak, *Nullum crimen, nulla poena sine lege anteriori* [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław-Warszawa-Kraków 1991, s. 506; A. Wąsek, *op. cit.*, s. 19-20).

3. W świetle zarzutów wnioskodawczynie analizy wymaga jedna ze wskazanych zasad szczegółowych, a mianowicie zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege certa*.

Powyższa zasada niejednokrotnie była już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Jeszcze w poprzednim porządku konstytucyjnym stwierdził on: „Niesporne jest, iż w państwie prawnym przepisy karne winny precyzyjnie określać zarówno czyn jak i karę [...] powyższe konstytucyjne wymagania pod adresem przepisów karnych należy odnosić do wszystkich przepisów o charakterze represyjnym (sankcjonująco-dyscyplinującym), a więc do wszystkich przepisów, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania czy jakiejś sankcji” (orzeczenie TK z 1 marca 1994 r., sygn. akt U 7/93). Z kolei w postanowieniu z 13 czerwca 1994 r. (sygn. akt S 1/94) Trybunał Konstytucyjny podkreślił: „Wymaganie określoności dotyczyć musi zarówno materialnych elementów czynu, jak i [...] elementów kary, tak by czyniło to zadość wymaganiu przewidywalności. Przepisy prawne muszą bowiem stwarzać obywatelowi (podmiotowi odpowiedzialności karnej) możliwość uprzedniego i dokładnego rozeznania, jakie mogą być prawno-karne konsekwencje jego postępowania”.

Powyższe ustalenia Trybunału Konstytucyjnego pozostały aktualne także na gruncie Konstytucji z 1997 r., gdzie utrwaliło się stanowisko, iż: „podstawowe znamiona czynu zabronionego muszą zostać określone w ustawie w sposób odpowiadający pewnym minimalnym wymogom precyzji, tak aby adresat normy prawnej mógł się zorientować na podstawie samej tylko ustawy co do zasadniczej treści ustanowionego zakazu (zasada określoności regulacji z zakresu prawa represyjnego)” (wyrok TK z 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02; zob. też wyroki TK z: 21 lipca 2006 r., sygn. akt P 33/05; 8 stycznia 2008 r., sygn. akt P 35/06; 13 maja 2008 r., sygn. akt P 50/07). Szczegółowe rozwinięcie tego stanowiska nastąpiło w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 listopada 2003 r. (sygn. akt SK 22/02), w którym m.in. stwierdzono: „Norma karna [...] powinna [...] wskazywać w sposób jednoznaczny zarówno osobę, do której skierowany jest zakaz, znamiona czynu zabronionego, jak i rodzaj sankcji grożącej za popełnienie takiego czynu”. Podniesiono tam także, że zawarta w art. 42 ust. 1 Konstytucji „reguła określoności” nakazuje ustawodawcy „takie wskazanie czynu zabronionego (jego znamion), aby zarówno dla adresata normy prawnokarnej, jak i organów stosujących prawo i dokonujących «odkodowania» treści regulacji w drodze wykładni normy prawa karnego nie budziło wątpliwości to, czy określone zachowanie *in concreto* wypełnia te znamiona. [...] wykluczyć natomiast należy niedoprecyzowanie jakiegokolwiek elementu tej normy, które pozwalałoby na dowolność w jej stosowaniu przez właściwe organy władzy publicznej czy na «zawłaszczanie» przez te organy pewnych sfer życia i penalizowanie zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione w przepisie prawa karnego. [...] Konstytucja w art. 42 ust. 1 stanowi o «czynnie zabronionym». Chodzi zatem o konkretne (skonkretyzowane) zachowanie, jakie można przypisać pewnej jednostce. Jakkolwiek zachowanie to może polegać na różnych aktach (działaniu, zaniechaniu), nie budzi wątpliwości, iż na gruncie wspomnianego przepisu konieczne jest precyzyjne jego wskazanie (dookreślenie). W konsekwencji jakiegokolwiek wskazanie ogólnikowe, umożliwiające daleko idącą swobodę interpretacji co do zakresu znamion czynu zabronionego czy pewnego typu kategorii zachowań, nie może być traktowane jako spełniające wymóg określoności na gruncie art. 42 ust. 1 Konstytucji. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca nie może określać pewnych zachowań stanowiących czyn zabroniony w sposób na tyle ogólny, aby w ich zakresie mieściły się różne działania, które są zabronione np. ze względu na cel, jaki ma być osiągnięty przez ich realizację.

Wniosek przeciwny należałoby uznać za absurdalny, bowiem w krańcowym ujęciu prowadziłby do konieczności zaprzeczenia abstrakcyjnego i ogólnego charakteru normy prawnej. Nie może jednak budzić wątpliwości, że jednostka w konkretnych okolicznościach narażona jest na odpowiedzialność karną”.

3. Analiza zgodności

1. Przechodząc do analizy merytorycznej, należy podnieść, że wykroczenie stypizowane w art. 13a ustawy (niepodjęcie nakazanych prawem działań) odsyła do znamion strony przedmiotowej czynów określonych w art. 10 ust. 4 i ust. 5 ustawy, czyli: a) żądania opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy albo uniemożliwia lub usiłuje udaremnić zgromadzenie (art. 10 ust. 4 zd. 1 ustawy); b) zwrócenia się o pomoc do Policji lub straży miejskiej, w wypadku niepodporządkowania się żądaniu wskazanemu wyżej (art. 10 ust. 4 zd. 2 ustawy); c) rozwiązania zgromadzenia, 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 (art. 10 ust. 5 ustawy). Tym samym odpowiedzialność przewodniczącego nie wykracza poza niedopełnienie nałożonych na niego obowiązków.

Wypada również dodać, że art. 13a ustawy dotyczy czynu sprawcy wykroczenia przyjmującego – z ontologicznego punktu widzenia – postać zaniechania. W doktrynie prawa karnego (w ujęciu zawierającym w sobie zasady odpowiedzialności za wykroczenia) dopuszczalność penalizacji czynów przyjmujących postać zaniechania nie budzi wątpliwości (zob. np. T. Grzegorzczak [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. T. Grzegorzczak, LEX/el. 2013, komentarz do art. 1, teza 10). Przesądza o tym zresztą treść art. 4 § 1 k.w., zgodnie z którym: „Wykroczenie uważa się za popełnione w czasie, w którym sprawca działał lub zaniechał działania, do którego był obowiązany”. Popełnienie takiego wykroczenia wiąże się zatem z niedopełnieniem obowiązku określonego zachowania. Przyjmuje się, że: „Obowiązek określonego zachowania (nakaz, zakaz) musi wynikać z ustawy, z tym że może nią być zarówno sam kodeks wykroczeń [...], jak i inna ustawa [...]” (*ibidem*). Wobec tego trzeba podkreślić, że już z samej treści art. 13a ustawy wynika,

iż obejmuje on swoją dyspozycją niedopełnienie obowiązków, których źródłem normatywnym jest ustawa.

2. Swoje wątpliwości konstytucyjne KK NSZZ „Solidarność” odnosi do konstrukcji znamienia strony przedmiotowej czynu z art. 13a ustawy, dookreślonej w art. 10 ust. 4 ustawy, czyli do zaniechania żądania opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy.

W opinii Sejmu, konstrukcja kwestionowanej regulacji i jej otoczenie normatywne pozwalają twierdzić, że spełnia ona formułowany przez Trybunał Konstytucyjny wymóg, zgodnie z którym „podstawowe znamiona czynu zabronionego muszą zostać określone w ustawie w sposób odpowiadający pewnym minimalnym wymogom precyzji, tak aby adresat normy prawnej mógł się zorientować na podstawie samej tylko ustawy co do zasadniczej treści ustanowionego zakazu (zasada określoności regulacji z zakresu prawa represyjnego)” (wyrok TK z 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02; zob. też wyroki TK z: 21 lipca 2006 r., sygn. akt P 33/05; 8 stycznia 2008 r., sygn. akt P 35/06; 13 maja 2008 r., sygn. akt P 50/07). Trzeba przy tym podkreślić, że zasady określoności regulacji z zakresu prawa represyjnego nie można rozumieć, jak zdaje się to czynić KK NSZZ „Solidarność”, jako wymogu tworzenia kazuistycznych regulacji karnoprawnych, konkretnie wskazujących, na czym owo zachowanie naruszające przepisy ustawy miałyby polegać.

Wnioskodawczynie wywodzą, że kwestionowany zakaz karny nakłada na przewodniczącego zgromadzenia obowiązek dokładnej znajomości ustawy, aby mógł niewątpliwie stwierdzić, iż określone zachowanie uczestnika zgromadzenia *in casu* narusza przepisy ustawy.

W tym względzie trzeba podkreślić, że wymóg ten nie wydaje się zbyt trudny do spełnienia. Przede wszystkim wypada wskazać, iż ustawodawca, posługując się słowem „ustawa”, ma na myśli przepisy ustawy – Prawo o zgromadzeniach, w związku z czym dookreślony jest zakres przepisów potencjalnie naruszanych przez uczestnika zgromadzenia, względem którego przewodniczący winien zastosować środek dyscyplinujący określony w art. 10 ust. 4 ustawy. Analizowana ustawa nie stanowi rozbudowanego aktu prawnego. W świetle jej postanowień, uczestników zgromadzeń obowiązuje zakaz posiadania przy sobie broni, materiałów wybuchowych, wyrobów pirotechnicznych lub innych niebezpiecznych materiałów lub narzędzi (art. 3 ust. 2 ustawy), co ma gwarantować pokojowy charakter

zgromadzenia (art. 1 ust. 1 ustawy). Obowiązkiem uczestnika jest natomiast wykonanie zarządzenia przewodniczącego zgromadzenia (np. art. 10 ust. 5 ustawy).

Wydaje się, że wnioskodawczyni oczekuje od kwestionowanej regulacji, aby w sposób jeszcze bardziej szczegółowy i precyzyjny określała naruszający ustawę sposób zachowania się uczestnika zgromadzenia, aby przewodniczący zgromadzenia nie miał żadnych wątpliwości co do jego kwalifikacji. Oczekiwanie takie jest jednak nadmierne i nieuzasadnione. Trudno bowiem wymagać, aby przepis karnoprawny kazuistycznie wymieniał każdy możliwy sposób zachowania się (zob. np. wyrok TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 52/08, gdzie wywiedziono: „Zasady te [*nullum crimen sine lege scripta* oraz *nullum crimen sine lege certa* – uwaga własna] gwarantują [...], że odpowiedzialność karną może ponieść tylko sprawca czynu zabronionego przez ustawę, nie zaś, że ustawa taka będzie zawierała opis każdego możliwego zachowania, które wyczerpuje znamiona tego czynu”). Rozwiązanie takie byłoby nieracjonalne, powodujące ogromne rozbudowanie dyspozycji przepisów karnych; paradoksalnie, obarczałaby je wówczas zapewne wada deficytu, bowiem praktyka pokazuje, że nie da się ująć w przepisach prawa wszystkich możliwych stanów faktycznych.

Wbrew stanowisku wnioskodawczyni, która zarzut niekonstytucyjnej nieprecyzyjności przepisu uzasadnia koniecznością dokonania wykładni prawa przez przewodniczącego zgromadzenia, Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że: „Konstytucyjny standard stawiający wyższe wymagania ustawodawcy w sferze prawa represyjnego nie wymaga [...] absolutnej jasności czy komunikatywności wyrażenia zakazu lub nakazu prawnego. Ani sama konieczność wykładni przepisu prawa, ani posłużenie się odesłaniem w zakresie definiowania cech czynu nie przesądzają jeszcze o przekroczeniu przez ustawodawcę konstytucyjnego standardu określoności czynu zabronionego” (wyrok TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 52/08). Trybunał wywiódł także, iż zasada *nullum crimen sine lege certa* nie oznacza, że: „[...] ustawodawca nie może określać pewnych zachowań stanowiących czyn zabroniony w sposób na tyle ogólny, aby w ich zakresie mieściły się różne działania, które są zabronione np. ze względu na cel, jaki ma być osiągnięty przez ich realizację. Wniosek przeciwny należałoby uznać za absurdalny, bowiem w krańcowym ujęciu prowadziłyby do konieczności zaprzeczenia abstrakcyjnego i ogólnego charakteru normy prawnej” (wyrok TK z 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02; zob. także np. wyrok TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 52/08).

3. Trzeba wyraźnie wskazać, że ustanowienie prawnej odpowiedzialności przewodniczącego zgromadzenia za działania (zaniechania) związane z jego przebiegiem wynika ze specyfiki normowanej materii. Nie ulega wątpliwości, że wolność zgromadzeń dotyczy szerokiego spektrum aktywności obywatelskich, których zróżnicowanie dotyczyć może nie tylko przedmiotu (celu) manifestacji, ale również jej rozmiaru (liczebności uczestników) czy warunków technicznych, w jakich jest przeprowadzana (wykorzystanie rekwizytów, urządzeń technicznych itp.). Wszystkie wymienione okoliczności sprawiają, że *in casu* przebieg każdego zgromadzenia może wyglądać inaczej, co nie zmienia faktu, iż każde z nich stanowi przejaw (realizację) wolności konstytucyjnej z art. 57 ustawy zasadniczej. Mając zatem na względzie konieczność ochrony innych wartości konstytucyjnych, takich jak np. bezpieczeństwo i porządek publiczny, nałożenie określonych obowiązków (i powiązanie z nimi stosownych sankcji za ich niedopełnienie) na przewodniczącego zgromadzenia nie może zostać *a limine* uznane za konstytucyjnie niedopuszczalne. Wypada podkreślić, że obowiązki przewodniczącego zgromadzenia mają w istocie charakter porządkowo-informacyjny i służą zapewnieniu zgodnego z prawem przebiegu zgromadzenia. Ich realizacja służyć ma współdziałaniu z organami władzy publicznej – w taki sposób, aby umożliwić im sprawną reakcję w razie zaistnienia takiej konieczności, a zarazem zapewnić zgromadzeniu przebieg wolny od niezasadnej lub ekscesywnej ingerencji służb mundurowych. Uwagę należy zwrócić również na kwestię zasad przypisywania odpowiedzialności wykroczeniowej.

Jak wskazano, art. 13a ustawy penalizuje czyn przyjmujący postać zaniechania. W tym miejscu wypada zatem wskazać, że – jak trafnie zauważył Sąd Najwyższy – „[O]dpowiedzialność za wykroczenia polegające na zaniechaniu uzależniona jest od istnienia rzeczywistej możliwości zachowania się zgodnie z istniejącym obowiązkiem” (wyrok SN z 19 września 2000 r., sygn. akt V KKN 183/98). Powyższa dyrektywa w istotny sposób koryguje zakres realnej odpowiedzialności przewodniczącego zgromadzenia. W przypadku bowiem zgromadzeń o charakterze masowym, pojedyncze wypadki niedochowania któregokolwiek z obowiązków wskazanych w ustawie (np. niewystąpienie przez przewodniczącego z żądaniem opuszczenia zgromadzenia przez osobę naruszającą przepisy ustawy) muszą zostać skonfrontowane z okolicznościami zdarzenia i faktyczną możliwością podjęcia działań przez przewodniczącego. Innymi słowy,

brak rzeczywistej możliwości zrealizowania nakazanych prawem obowiązków wyłącza możliwość przypisania winy za czyn z art. 13a ustawy.

Wprowadzenie odpowiedzialności na zasadzie winy (w tym wypadku winy umyślnej) aktualizuje również wszelkie obowiązki organów procesowych nakierowane na zagwarantowanie domniemania niewinności. Szczegółowe dyrektywy przypisywania winy (uznania jej za wykazaną w toku postępowania) precyzowane są zarówno w doktrynie prawa, jak i w judykaturze. W tym miejscu wypada szczególnie podkreślić, że: „Przypisanie obwinionemu winy w czasie czynu w rozumieniu art. 1 § 2 k.w. jest dopuszczalne, jeżeli stopień jej prawdopodobieństwa jest aż tak wysoki, że wariant przeciwny, a więc ustalenie braku winy skutkujące uniewinnieniem, pozostaje z punktu widzenia przeciętnie roztropnego człowieka praktycznie wykluczony” (wyrok SN z 6 grudnia 2012 r., sygn. akt V KK 375/12).

Powyższe okoliczności zdają się łagodzić rygorizm sankcji związanej z niedopełnieniem obowiązków przez przewodniczącego zgromadzenia. Jego zachowanie będzie każdorazowo weryfikowane przez właściwe organy wymiaru sprawiedliwości w świetle okoliczności faktycznych danego zdarzenia.

Z tego względu trudno zgodzić się ze stanowiskiem wnioskodawczynie, która wyraziła pogląd, że: „trudność prawidłowej oceny postaci zamiaru przewodniczącego zgromadzenia przy tak ogólnie sformułowanym znamieniu jak «zachowanie naruszające przepisy ustawy» może w praktyce prowadzić do wadliwego stosowania kwestionowanego przepisu przez organy postępowania wykroczeniowego i prowadzić do jego nadużywania w celu «zniechęcenia» potencjalnych przyszłych osób, do pełnienia funkcji przewodniczącego zgromadzenia a tym samym prowadzić do praktycznego ograniczenia korzystania z prawa do organizowania zgromadzeń” (wniosek, s. 14).

Trudno wyobrazić sobie taką „prewencyjną” praktykę organów ochrony prawa, mającą na celu „zniechęcenie” obywateli do korzystania z konstytucyjnie gwarantowanej im wolności zgromadzeń. Takie zakładane, potencjalnie działania należałoby raczej kwalifikować jako eksces konstytucyjny.

4. Dodatkowym argumentem mającym wspierać trafność zarzutu pogwałcenia przez art. 13a ustawy zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege certa* jest twierdzenie wnioskodawczynie, że ustawodawca posłużył się techniką regulacji blankietowej w odniesieniu do podstaw odpowiedzialności karnej. W konsekwencji

odtworzenie normy prawnej, na podstawie której jednostka może ponieść odpowiedzialność za wykroczenie, wymaga sięgnięcia do treści normatywnej wyrażonej w innym przepisie tej samej ustawy.

Warto w tym względzie podkreślić, że KK NSZZ „Solidarność” przyznaje jednocześnie, że chociaż w świetle § 75 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908; dalej: z.t.p.) w przepisie karnym znamiona czynu zabronionego określa się w sposób wyczerpujący, bez odsyłania do nakazów albo zakazów zawartych w pozostałych przepisach tej samej ustawy lub w przepisach innych ustaw, to z ust. 2 § 75 z.t.p. wynika, iż odesłanie w przepisie karnym można zastosować tylko w przypadku, gdy bezprawność czynu polega na naruszeniu nakazów albo zakazów wyraźnie sformułowanych w innych przepisach tej samej ustawy albo postanowieniach umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie.

Trzeba przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny wyraził w tym aspekcie pogląd, że: „sam fakt posłużenia się odesłaniem w przepisie penalizującym dane zachowanie” – jak ma to miejsce w art. 13a ustawy, odsyłającym do art. 10 ust. 4 i ust. 5 tego samego aktu prawnego – „nie jest wystarczający dla stwierdzenia niezgodności zaskarżonego/kwestionowanego przepisu z art. 42 ust. 1 Konstytucji (*nullum crimen sine lege certa*)” (wyrok TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 52/08).

Oczywiście, można zgodzić się z wnioskodawczynią, że unikanie w przepisach prawa karnego odesłań sprzyja klarowności przepisów, jednakże stosowanie norm blankietowych w systemie prawa karnego (w konstytucyjnie dopuszczalnych granicach) nie może stanowić argumentu uzasadniającego wzruszenie domniemania konstytucyjności badanej regulacji.

5. Mając na względzie poczynione ustalenia, zdaniem Sejmu należy uznać, że art. 13a w związku z art. 10 ust. 4 ustawy w zakresie wskazanym w *petitum* stanowiska **jest zgodny** z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

V. Dodatkowy wniosek Sejmu

Zważywszy tożsamość przedmiotu oraz wzorców kontroli konstytucyjności, Sejm zwraca się o wystąpienie z wnioskiem do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego

o zarządzenie, na podstawie § 27 uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M. P. Nr 72, poz. 720), połączenia niniejszej sprawy ze sprawą o sygn. akt K 44/12, w celu ich łącznego rozpatrzenia.

MARSZAŁEK SEJMU

Ewa Kopacz