

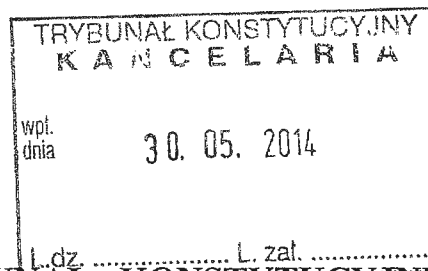


RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 30 maja 2014 r.

PG VIII TK 62/13

(K 24/13)



~~TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY~~

W związku z wnioskiem Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 7 ust. 1 w zw. z art. 9 ustawy z dnia 5 lipca 1990 roku – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2013 r., poz. 397), w zakresie w jakim wprowadza nowy minimalny termin trzech dni roboczych do skutecznego zawiadomienia organów gminy przez organizatora zgromadzenia – z art. 57 Konstytucji RP;

2) art. 7a w zw. art. 6 ust. 2b oraz art. 8 ust. 2 ustawy wymienionej w punkcie pierwszym, w zakresie w jakim reguluje zagadnienie organizacji zgromadzeń przez dwóch lub większą liczbę organizatorów – z art. 31 ust. 3 w związku z art. 57 Konstytucji RP;

3) art. 13a w zw. z art. 10 ust. 4 ustawy wymienionej w punkcie pierwszym, w zakresie, w jakim odwołuje się do znamienia „swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy”, jako nieprecyzujących w niezbędnym zakresie znamion czynu zabronionego a poprzez to niespełniających minimalnych standardów poprawnej legislacji, urzeczywistniających zasadę państwa prawnego – z art. 2 i 42 ust. 1 Konstytucji RP

– na podstawie art. 33 w zw. z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o

Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 1990 roku – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2013 r., poz. 397) w zakresie, w jakim wprowadza termin trzech dni roboczych do skutecznego zawiadomienia organów gminy przez organizatora zgromadzenia – jest zgodny z art. 57 Konstytucji RP;
- 2) art. 7a w zw. z art. 6 ust. 2b i art. 8 ust. 2 ustawy wymienionej w punkcie pierwszym – w zakresie, w jakim ich stosowanie prowadzi do wyłączenia możliwości zorganizowania zgromadzenia publicznego – w sytuacji, gdy organowi gminy zgłoszone zostały dwa lub więcej zgromadzenia mające odbyć się w tym samym czasie, w miejscach lub na trasach przejścia, które są tożsame lub w części się pokrywają – tylko z powodu jego późniejszego zgłoszenia i niewskazania przez organizatora innego czasu lub miejsca zgromadzenia – są niezgodne art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 3) art. 13a ustawy wymienionej w punkcie pierwszym, w zakresie, w jakim odwołuje się do art. 10 ust. 4 tej ustawy, w części obejmującej słowa „swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy” – jest zgodny z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji RP;
- 4) w pozostałym zakresie postępowanie podlega – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym – umorzeniu ze względu na niedopuszczalność orzekania.

## UZASADNIENIE

Komisja Krajowa Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” (dalej: Wnioskodawca, KK NSZZ) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP niektórych przepisów ustawy z dnia 5 lipca 1990 roku – Prawo o zgromadzeniach [(tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 397), dalej: ustawa lub P. o z.].

Zarzuty sformułowane w tym wniosku skierowane zostały przeciwko:

- unormowaniu przewidzianemu w art. 7 ust. 1 tej ustawy<sup>1</sup>, w powiązaniu z jej art. 9;
- art. 7a w związku z art. 6 ust. 2b i art. 8 ust. 2 P. o z.<sup>2</sup>, w zakresie w jakim przepisy te, we wzajemnym powiązaniu, regulują zagadnienie organizacji zgromadzeń przez dwóch lub większą liczbę organizatorów;

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

2. Zawiadomienie powinno zawierać następujące dane:

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

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

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

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

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

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.

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

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

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

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

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

a także – art. 13a P. o z. w powiązaniu z art. 10 ust. 4 tej ustawy<sup>3</sup>, <<w zakresie, w jakim odwołuje się do znamienia „swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy”, jako nie precyzujących w niezbędnym zakresie znamion czynu zabronionego zgodnie z art. 42 ust. 1 Konstytucji a poprzez to niespełniających minimalnych standardów poprawnej legislacji urzeczywistniających zasadę państwa prawnego wyrażona w art. 2 Konstytucji>>.

Wszystkie unormowania zakwestionowane przez Wnioskodawcę zostały dodane do ustawy – Prawo o zgromadzeniach, ustawą z dnia 14 września 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach [(Dz. U. z 2012 r., poz. 1115), dalej: nowelizacja z 2012 r.], która weszła w życie w dniu 9 listopada 2012 r., bądź zmienione przez nadanie im nowego brzmienia.

---

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

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

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

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

- 1) jego cel lub odbycie sprzeciwiają się niniejszej ustawie lub naruszają przepisy ustaw karnych;
- 2) odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach.

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

<sup>3</sup> **Art. 13a.** Kto przewodnicząc zgromadzeniu umyślnie nie podejmuje środków przewidzianych w art. 10 ust. 4 lub 5, podlega karze grzywny.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Jako wzorce kontroli konstytucyjnej regulacji objętych wnioskiem w jego ostatnim punkcie (art. 13a w zw. z art. 10 ust. 4 P. o z.) Wnioskodawca wskazał art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji RP<sup>4</sup>, natomiast jako wzorzec kontroli wspólny wobec pozostałych, wzajemnie powiązanych przepisów, tak w pierwszym, jak i drugim punkcie wniosku – art. 57 Konstytucji RP<sup>5</sup>, przy czym w drugim punkcie jako wzorzec samodzielny – nadto art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej<sup>6</sup>.

W ocenie Wnioskodawcy, wszystkie zakwestionowane przepisy, ustanawiają nieuzasadnione ograniczenia wolności zgromadzeń, zagwarantowanej w art. 57 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, realizacja której to wolności jest niezbędna w demokratycznym państwie prawa.

Powołując się na poglądy orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza wyrażone w wyroku z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie o sygn. akt P 15/08<sup>7</sup>, a także w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie *Bączkowski i inni przeciwko Polsce* (skarga nr 1543/06), Wnioskodawca stwierdza, że na organach władzy publicznej ciąży obowiązek umożliwiania i zapewniania swobody wyrażania swoich poglądów i korzystania z wolności.

---

<sup>4</sup> Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 42. 1. 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.

<sup>5</sup> Art. 57. Każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa.

<sup>6</sup> Art. 31. 1. Wolność człowieka podlega ochronie prawnej.

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

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

<sup>7</sup> zob. wyrok TK z dnia 10.07.2008 r., sygn. P 15/08, OTK Z.U. nr 6/A/2008, poz. 105

„Aby wywiązanie się z tych zobowiązań było możliwe, koniecznym jest określenie w przepisach prawa trybu, w tym terminu, w jakim należy poinformować odpowiedni organ o zamiarze organizacji zgromadzenia” – stwierdza Wnioskodawca w uzasadnieniu wniosku. Ochrona ta powinna przysługiwać nie tylko biorącym udział w zgromadzeniu, ale i osobom organizującym zgromadzenie, gdyż jest to jedyny sposób realnie gwarantujący wolność zgromadzania się.

Zdaniem Wnioskodawcy, zgromadzenia „organizowane są nierzadko w reakcji na bieżące wydarzenia”, albowiem jest to „sposób wyrażenia stanowiska w danej kwestii”. Z tego też powodu „kwestia możliwości organizacji zgromadzenia w możliwie krótkim czasie jest w przypadku wolności zgromadzeń szczególnie istotna”, zwłaszcza, iż „prawo o zgromadzeniach nie przewiduje możliwości organizowania zgromadzeń spontanicznych”.

Te względy wskazują – według Wnioskodawcy – na wątpliwości co do zasadności „faktycznego wydłużenia terminu na zgłoszenie zgromadzenia”, a taki skutek ma wprowadzenie zmian w treści zakwestionowanego ust. 1 w art. 7 P. o z. Stąd też ewentualna organizacja zgromadzenia w dniu poprzedzonym przez szereg dni wolnych od pracy wymusza na organizatorze zgłoszenie zgromadzenia „z dużo większym, niż w świetle dotychczasowych regulacji, wyprzedzeniem”.

Wnioskodawca nie dostrzega w wydłużeniu terminu przewidzianego dla zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia publicznego żadnej korzyści dla realizacji wolności zgromadzeń ani po stronie organizatora, ani po stronie organu administracji odpowiedzialnego za podjęcie odpowiednich przygotowań celem zapewnienia bezpieczeństwa uczestników zgromadzenia i osób trzecich, nieuczestniczących w zgromadzeniu. Wnioskodawca odrzuca podnoszoną w toku prac legislacyjnych argumentację, iż termin określony jako 3 dni robocze da organom gminy większą możliwość przygotowania się. Uznaje

bowiem dotychczasowy trzydniowy termin za wystarczający do podjęcia przez organy administracji publicznej odpowiednich działań i prawidłowego przygotowania do zgromadzenia. Uważa zatem, iż „w świetle dotychczasowej praktyki organów gminy, które w związku z obowiązywaniem dotychczasowych regulacji były w stanie przygotować się do zgromadzenia w terminie 3 dni, przesłanka ta nie znajduje (...) uzasadnienia”. Nie jest więc jest niezbędna dla zapewnienia bezpieczeństwa w trakcie zgromadzenia publicznego.

Zdaniem Wnioskodawcy, „zmiany w trybie zgłaszania zgromadzenia stanowią nieuzasadnione naruszenie wolności zgromadzeń gwarantowanej przez art. 57 Konstytucji”. Wymóg notyfikowania zamiaru przeprowadzenia zgromadzenia publicznego na 3 dni robocze przed jego planowaną datą będzie „negatywnie wpływać na swobodę korzystania z konstytucyjnie gwarantowanego prawa do organizacji oraz uczestnictwa w zgromadzeniach”, co jest tym bardziej znaczące, że (...) nie przewidziano w nowelizacji gwarancji sądowej kontroli decyzji administracyjnej przed planowaną datą zgromadzenia”.

W odniesieniu do drugiej z kwestionowanych w *petitum* wniosku normy, złożonej z art. 7a P. o z. w zw. z art. 6 ust. 2b oraz art. 8 ust. 2 P. o z.– a regulującej zagadnienie organizacji dwóch lub więcej zgromadzeń w jednym miejscu bądź czasie – Wnioskodawca podnosi, iż pozostaje ona w kolizji z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, w tym przypadku naruszając gwarancje ochrony wolności zgromadzeń. Wprowadzone więc przez nowelizację z 2012 r. przepisy art. 7a oraz ust. 2b art. 6 i ust. 2 art. 8 P. o z. są niezgodne z art. 31 ust. 3 oraz z art. 57 Konstytucji RP.

Przepisy te dotyczą obowiązków zarówno organu gminy, jak i organizatora zgromadzenia publicznego, w kwestiach związanych ze zmianą czasu i miejsca zgromadzenia w przypadku kolizji obu tych okoliczności z miejscem i czasem innego, zgłoszonego organowi gminy zgromadzenia, a

także obejmują procedurę związaną z jego następczym notyfikowaniem w razie takiej kolizji oraz kreują nową przesłankę zakazu zgromadzenia. Zarówno art. 7a, jak i art. 8 ust. 2, wprowadzając pojęcie zgromadzenia „zgłoszonego później”, przyznają – w ocenie Wnioskodawcy – pierwszeństwo oraz wyraźnie większą ochronę temu zgromadzeniu, które zostało zgłoszone „wcześniej”.

Wnioskodawca uznaje, iż regulacja złożona z zakwestionowanych przepisów (art. 6 ust. 2b, art. 7a i art. 8 ust. 2 ustawy) wymusza na organizatorach pokojowego, później zgłoszonego, zgromadzenia dokonanie zmian co do jego czasu lub miejsca, czy również trasy przejścia jego uczestników, pod rygorem wydania zakazu zgromadzenia, jako kolidujące w istotnym zakresie ze standardami konstytucyjnymi. Owo wymuszenie następuje w sytuacji, gdy zgłaszane zgromadzenie planowane jest w miejscu i czasie notyfikowanego już wcześniej innego zgromadzenia, a właściwe organy władzy publicznej uznają, iż nie są w stanie zagwarantować bezpieczeństwa uczestnikom zgromadzenia i osobom trzecim oraz utrzymać porządku publicznego, pomimo obowiązku ciążącego na nich w tym zakresie.

Uzasadnione wątpliwości budzi – zdaniem Wnioskodawcy – pozostawienie tak istotnej kwestii swobodnej ocenie organu. Podnosi więc, że „w tym kontekście zasadnym jest postawienie pytania o traktowanie np. dwóch zawiadomień, które wpłynęły równocześnie i kryteria, jakimi posłuży się organ do określenia, które z dwóch zgromadzeń w danej sytuacji uznać należy za zgłoszone wcześniej”.

Wnioskodawca zauważa, iż „wprowadzenie zróżnicowanego standardu ochronnego zgromadzeń zgłaszanych w różnym czasie może być również nadużywane w bieżącej walce politycznej” oraz „faktycznie ograniczyć możliwość korzystania przez część obywateli z wolności zgromadzeń”.

Zdaniem KK NSZZ, <<[m]ożliwym wydaje się instrumentalne wykorzystywanie trybu zakazującego organizacji kontrmanifestacji i swoiste „rezerwowanie” terminów, w których określone grupy osób tradycyjnie



organizują określone zgromadzenia»». Podnosi bowiem, iż Prawo o zgromadzeniach nie zawiera definicji wyraźnie doprecyzowującej pojęcia – „zgłoszenie później” i „zgłoszenie wcześniej”, a nie jest możliwe „wyprowadzenie definicji w oparciu o analizę trybu zgłaszania zgromadzeń” uregulowanego w tej ustawie, który „dopuszcza przekazanie zawiadomienia o organizacji zgromadzenia za pomocą różnorodnych środków komunikacji – m.in. listownie, faksem, za pomocą poczty elektronicznej czy też poprzez osobiste doręczenie właściwemu organowi”. Według Wnioskodawcy, ustawodawca położył nacisk na doręczenie zawiadomienia organowi „nie później niż na 3 dni robocze, a najwcześniej 30 dni przed datą zgromadzenia”, co oznacza jedynie określenie terminu dziennego.

Wnioskodawca przypomina, iż Prawo o zgromadzeniach, przed nowelizacją z 2012 r., zawierało <<regulacje, w oparciu o które istniała możliwość nie tylko wydania zakazu zgromadzenia m.in. w przypadku, gdy jego organizacja mogłaby zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach (art. 8 ust. 2), lecz również rozwiązania zgromadzenia, „jeżeli jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub gdy narusza przepisy niniejszej ustawy albo przepisy ustaw karnych, a przewodniczący, uprzedzony o konieczności rozwiązania zgromadzenia, wzbrania się to uczynić” (art. 12) >>.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na to, iż przytoczona w cytowanym fragmencie uzasadnienia wniosku treść przepisu określonego jako art. 8 ust. 2, obejmuje tekst pierwotny całego art. 8, który przed nowelizacją z 2012 r. nie był podzielony na wewnętrzne jednostki redakcyjne, zaś po tej nowelizacji ową treść zawiera ust. 1 tego artykułu. Z kolei cytowana przez Wnioskodawcę treść przepisu, wskazanego jako art. 12 P. o z., obejmuje jedynie ust. 1 tego artykułu,

który pozostaje w brzmieniu niezmiennym, nieobjętym nowelizacją z 2012 r.<sup>8</sup>

Stwierdzając, iż „wprowadzone przez analizowaną nowelizację postanowienia nie spełniają kumulatywnych warunków opisanego powyżej testu proporcjonalności oraz sformułowane są nieprecyzyjnie, w związku z czym uznać je należy za nadmiernie ingerujące w prawo chronione przez art. 57 Konstytucji”, Wnioskodawca konkluduje, że „na poziomie ustawowym zasadnym wydaje się uznanie dotychczas obowiązujących regulacji nie tylko wystarczające, ale i proporcjonalne w celu ochrony bezpieczeństwa oraz porządku publicznego”.

Wnioskodawca, przywołując ugruntowane poglądy Trybunału Konstytucyjnego w kwestii dopuszczalności ustawowych ograniczeń wolności konstytucyjnych, a w szczególności zakazu wprowadzania do porządku prawnego norm, które mogą naruszać istotę danej wolności lub prawa, wyraża pogląd, iż kwestionowana przezeń norma, skonstruowana z powiązania art. 6 ust. 2b, art. 7a i art. 8 ust. 2 P. o z., narusza prawo do uczestnictwa oraz organizacji kontrmanifestacji, które również korzysta gwarantowanej art. 57 Konstytucji ochrony wolności zgromadzeń, albowiem „každorazowe domniemanie, że organizacja dwóch zgromadzeń będzie wiązała się z naruszeniem porządku publicznego, a także zmianą charakteru zgromadzenia i przerodzenia się go w niepokojowe stanowi zbyt daleko idące, a także niesprawiedliwione uproszczenie i pozostawia władzy publicznej zbyt daleko idący swobodny margines oceny”.

---

<sup>8</sup> Art. 12. 1. Zgromadzenie może być rozwiązane przez przedstawiciela organu gminy, jeżeli jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub gdy narusza przepisy niniejszej ustawy albo przepisy ustaw karnych, a przewodniczący, uprzedzony o konieczności rozwiązania zgromadzenia, wzbrania się to uczynić.

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

3. Organizatorowi oraz uczestnikowi zgromadzenia przysługuje prawo odwołania się od decyzji w sprawie rozwiązania zgromadzenia w terminie 3 dni od dnia rozwiązania zgromadzenia; przepis art. 9 ust. 5 stosuje się odpowiednio. (kursywą oznaczono tekst pierwotny ust. 2 i 3, zmieniony następnie mieniony przez art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 14 września 2012 r. (Dz.U.2012.1115) zmieniającej nin. ustawę z dniem 9 listopada 2012 r.

Zdaniem Wnioskodawcy, skoro „punktem odniesienia omawianych regulacji są zgromadzenia o charakterze pokojowym”, to zgromadzenie przestaje być objęte ochroną konstytucyjną dopiero w sytuacji, gdy utraci swój pokojowy charakter. Należy zatem przyjąć, iż Wnioskodawca odrzuca możliwość dokonywania oceny charakteru zgromadzenia w kategoriach presumpcji, a więc założenia *a priori*, iż zgromadzenie, organizowane jako kontrmanifestacja, tylko z powodu tego celu nie będzie spełniać przesłanki jego pokojowości.

Oceniając kwestionowaną konstrukcję przepisów – w zakresie w jakim zezwala ona na podjęcie przez organ władzy publicznej decyzji zakazującej odbycie zgromadzenia równoległego co do czasu i miejsca z innym zgromadzeniem, w oparciu o subiektywne, i dowolne uznanie, że zgromadzenie zgłoszone później może mieć charakter niepokojowy, a zatem pozbawiony ochrony prawnej – KK NSZZ stwierdza, że nie spełnia ona „kumulatywnych warunków opisanego powyżej testu proporcjonalności”, ukształtowanego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a nadto zawiera postanowienia nieprecyzyjne, nadmiernie ingerujące w wolność chronioną przez art. 57 Konstytucji.

W ostatnim punkcie wniosku Wnioskodawca postuluje stwierdzenie niekonstytucyjności art. 13a w zw. z art. 10 ust. 4 P. o z., gdyż dostrzega w tych przepisach – przez odwołanie się w pierwszym z tych przepisów, będącego przepisem karnym do innego przepisu ustawy, określającego – naruszenie standardów poprawnej legislacji, która to zasada wywodzona jest z art. 2 ustawy zasadniczej, ale równocześnie kolizję z konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej, albowiem przez owo odwołanie norma karna nie precyzuje w niezbędnym zakresie znamion czynu zabronionego.

W art. 13a kwestionowanej ustawy ustalono odpowiedzialność karną przewodniczącego zgromadzenia za wykroczenie polegające na umyślnym

zaniechaniu podjęcia środków zapobiegającym zakłóceniom przebiegu zgromadzenia, przewidzianych w art. 10 ust. 4 i 5 tej ustawy.

Wnioskodawca uważa, iż odwołanie się przepisu karnego do ust. 4 w art. 10 P. o z. w zakresie, w jakim w przepisie tym wskazano na obowiązek zażądania przez przewodniczącego zgromadzenia opuszczenia tego zgrupowania przez „osobę, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy”, narusza zasadę określoności regulacji z zakresu prawa represyjnego, wyrażoną w art. 42 ust. 1 Konstytucji. Określenie znamion czynu przez użycie terminu: „osoba, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy”, jako warunku poniesienia odpowiedzialności karnej w zakresie prawa wykroczeń, jest nieprecyzyjne i przez to nie spełnia minimalnych standardów poprawnej legislacji urzeczywistniających zasadę państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

W art. 42 ust. 1 Konstytucji ustrojodawca sformułował zasadę *nullum crimen sine lege certa*, będącą fundamentalną zasadą prawa represyjnego. Ustanawia ona – obok podstawowych reguł, że czyn zagrożony karą oraz sama kara muszą być wyznaczone bezpośrednio przez ustawę, która musi obowiązywać w momencie popełnienia czynu i nie jest dopuszczalne, by ustawa upoważniała do unormowania tych kwestii aktem niższej rangi, a zwłaszcza by akt tego rodzaju unormował owe kwestie samoistnie – warunek, iż czyn zakazany przez ustawę musi zostać określony przez ustawodawcę, co do jego podstawowych znamion, 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.

Według Wnioskodawcy, określenie czynu zabronionego powinno nastąpić „poprzez wskazanie jego znamion w taki sposób, żeby każdy podmiot uwikłany w kwestie przedmiotu postępowania w sprawach o wykroczenia (którym jest odpowiedzialność prawna za popełnione wykroczenie), a przede wszystkim adresat normy prawnokarnej, jak i organy stosujące prawo i

dokonujące odkodowania treści regulacji w drodze wykładni przepisu karnego, nie miał żadnych wątpliwości co do tego, czy określone zachowanie *in concreto* wypełnia te znamiona”.

Wnioskodawca podnosi, iż przewodniczący zgromadzenia obserwując jego przebieg i czuwając nad przestrzeganiem przepisów prawa o zgromadzeniach przez uczestników tego zgrupowania, do czego jest zobowiązany ustawą, nie może mieć pewności czy obserwowane konkretnie określone zachowanie danego uczestnika, czy grupy uczestników, pozostaje w sprzeczności z prawem. Zdaniem Wnioskodawcy, do stwierdzenia takiego faktu, a zwłaszcza jego oceny w aspekcie prawnym, „potrzeba nie tylko znajomości przepisów prawa lecz także choćby w stopniu podstawowym sposobów jego wykładni”. Przewodniczący zgromadzenia niemający dostatecznej świadomości prawnej popełnia czyn karalny niejako w zamiarze ewentualnym.

Tak więc na skutek niedostatecznie precyzyjnego określenia hipotezy normy prawnokarnej w art. 13a P. o z., organizatorowi zgromadzenia trudno ocenić sytuację, w której ma obowiązek podjęcia działań określonych ustawie. Jak stwierdza Wnioskodawca – «Owa 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».

Analizę zakwestionowanych przepisów ustawy należy poprzedzić ogólnymi uwagami dotyczącymi gwarantowanej przez art. 57 Konstytucji RP wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, zwłaszcza w tych aspektach owej wolności, które mają znaczenie dla oceny

konstytucyjności unormowań zakwestionowanych w omówionym wyżej wniosku.

Jak wskazuje się w doktrynie prawa konstytucyjnego, „wolność zgromadzeń stanowi konieczny element demokracji i ściśle związanej z nią pluralizmu. Warunkuje ona też możliwość korzystania przez osoby fizyczne z wielu przysługujących im praw i wolności, zwłaszcza tych o charakterze politycznym. Chroni ona leżącą w interesie publicznym możliwość kształtowania i wyrażania opinii (pozytywnych, krytycznych, protestów itp.) różnych grup społecznych na interesujące je sprawy i w ten sposób zapewnia im wpływ na demokratyczny proces podejmowania decyzji”<sup>9</sup>.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat wolności zgromadzeń, jej funkcji i zasad realizacji, wskazując zasadnicze cechy tej wolności. W wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r., w sprawie o sygn. akt K. 34/99, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że wolność zgromadzeń *„jest niezwykle ważnym środkiem komunikacji międzyludzkiej zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej oraz formą uczestnictwa w debacie publicznej, a w konsekwencji – również w sprawowaniu władzy w demokratycznym społeczeństwie. Celem wolności zgromadzeń jest nie tylko zapewnienie autonomii i samorealizacji jednostki, ale również ochrona procesów komunikacji społecznej, niezbędnych dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. U jej podstaw znajduje się zatem nie tylko interes poszczególnych jednostek, ale również interes ogólnospołeczny”*<sup>10</sup>.

Również w powoływanym już przez Wnioskodawcę wyroku w sprawie P 15/08, Trybunał Konstytucyjny uznał, że *„wolność zgromadzeń jest jednym z istotnych elementów współczesnego standardu państwa*

---

<sup>9</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 289 – 290

<sup>10</sup> wyrok TK z dnia 28.06.2000 r., sygn. K. 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142

*demokratycznego w sferze podstawowych praw i wolności obywatelskich*<sup>11</sup>. Jest bowiem jednym z fundamentów demokratycznego społeczeństwa, stanowiąc warunek jego prawidłowego rozwoju. Jako konstytucyjne prawo podstawowe stanowi także przesłankę samorealizacji każdego człowieka. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonej w tym wyroku, „[w]olności, w ramach których odbywa się dyskurs publiczny, są gwarantem ustroju demokratycznego opartego na poszanowaniu praw mniejszości, umożliwiają pluralistyczną deliberację publiczną, a także obieg informacji i krytykę społeczną, utrudniają manipulacje prawem i jego stosowaniem. Wolność zgromadzeń (podobnie jak wolność komunikacji medialnej) służy krytyce społecznej i przejrzystości w życiu publicznym. Także sprowokowanie dyskusji o ważnym problemie poruszającym opinię społeczną oraz spowodowanie reakcji oficjalnej władz (np. dochodzenia) jest głównym zadaniem zgromadzeń, podobnie jak komunikacji medialnej. Każde zabranie głosu służące powstawaniu i sprawnemu funkcjonowaniu dobrze poinformowanego społeczeństwa, zdolnego podejmować świadome decyzje dotyczące kwestii mających wpływ na problemy społeczne, jest dyskusją o społecznym znaczeniu. Konieczne jest zatem, aby niezbędne ograniczenia wolności zgromadzeń, w imię ochrony jednostki, nie prowadziły do zamrożenia debaty społecznej i wymuszonego milczenia o niewyjawionych zjawiskach”<sup>12</sup>.

W świetle przepisu art. 57 Konstytucji, każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Przepis ten zamieszczony został w części rozdziału II, zatytułowanej „Wolności i prawa polityczne”. Takie umiejscowienie przepisu gwarantującego wolność zgromadzeń przesądza o politycznym charakterze tej wolności i wiąże się z jej szczególnym znaczeniem dla sfery życia politycznego. Konstytucyjne pojęcie zgromadzenia (i konstytucyjna gwarancja jego ochrony) obejmuje jednak nie

---

<sup>11</sup> wyrok TK w sprawie P 15/08, wym. w przyp. 7

<sup>12</sup> *ibidem*

tylko zgromadzenia o charakterze politycznym, lecz wszystkie zgromadzenia pokojowe, które, w społeczeństwie demokratycznym, stanowią realizację przez obywateli prawa do swobody wypowiedzi.

Art. 57 Konstytucji gwarantuje więc wolność zgromadzeń nie tylko politycznych, ale też innych zgromadzeń publicznych bądź zgromadzeń prywatnych, niezwiązanych ze sferą życia publicznego. Konstytucja nie wprowadza podziału na zgromadzenia publiczne i zgromadzenia prywatne, jak również nie przewiduje rozróżnienia na zgromadzenia w przestrzeni otwartej i zamkniętej. Ochrona konstytucyjna, wynikająca z art. 57 Konstytucji, rozciąga się zarówno na zgromadzenia na otwartej przestrzeni (w tym m.in. zgromadzenia na drogach publicznych), jak i na zgromadzenia w pomieszczeniach zamkniętych.<sup>13</sup>

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

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

Norma konstytucyjna nie ustanawia wolności, nie przyznaje więc każdemu (człowiekowi) wolności zgromadzania się jako prawa podmiotowego, lecz deklaruje istnienie takiej wolności, uznając ją jako wartość przyrodzoną każdemu oraz wartość niezbywalną<sup>14</sup>.

Z konstytucyjnoprawnym uznaniem wolności zgromadzania się związane jest sprowadzenie zakresu uprawnień prawodawcy jedynie do regulacji granic tej wolności. Prawodawca nie jest bowiem uprawniony do pozytywnego

---

<sup>13</sup> zob. wyrok TK w sprawie K. 34/99, wym. w przyp. 10

<sup>14</sup> zob. *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*; Tom III: *Wolności i prawa polityczne*, pod. red. W. Skrzydło, Kraków, Zakamycze 2002, s. 25-26



sprecyzowania treści wolności w postaci sfery określonego działania, ponieważ jest ona założona już w samym pojęciu wolności, jest natomiast kompetentny do wskazania na ograniczenia wolności w formie zakazów, nakazów oraz sankcji za ich naruszenie. Ma to istotne znaczenie interpretacyjne przy stosowaniu norm prawnych wprowadzających ograniczenia. Organ stosujący prawo musi interpretować je zawężająco i wyklądać dany przepis *in dubio pro libertate*<sup>15</sup>.

Sfera aktywności władzy publicznej w dziedzinie wolności zgromadzeń jest ograniczona do nadzorowania zgromadzenia i podejmowania stosownych decyzji wobec zgromadzenia (jego uczestników), jeżeli zgromadzenie wykracza poza granice określone prawem.

Organy władzy publicznej nie mają kompetencji do zezwalania na zorganizowanie zgromadzenia, albowiem pozostaje ono w sferze swobodnej decyzji podmiotu tej wolności, lecz jedynie muszą przyjąć do wiadomości, dokonane przez ten podmiot, powiadomienie o zamiarze skorzystania ze swobody obywatelskiej. Organy władzy wyposażone są jednak w prawo do reakcji negatywnej – do zakazu zgromadzenia, jeżeli cel lub odbycie zgromadzenia narusza przepisy obowiązującego prawa lub zagraża istotnym wartościom konstytucyjnym (np. życiu lub zdrowiu ludzi).

W piśmiennictwie podnosi się, że „zgromadzenie jest wydarzeniem z natury ograniczonym w czasie, nie ma stałych form organizacyjnych, może, choć nie musi (jeśli jest na przykład prywatne), być otwarte dla nieograniczonej liczby uczestników”.<sup>16</sup> Zgromadzenie różni się od innej formy zgrupowania osób, a mianowicie zrzeszenia, przynajmniej dwoma cechami istotnymi: jest pozbawione elementu względnej trwałości oraz elementu posiadania struktury organizacyjnej.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, powołując się na poglądy

---

<sup>15</sup> *tamże*

<sup>16</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 138

doktryny<sup>17</sup>, w cytowanym wyroku w sprawie P 15/08, „[n]a pojęcie zgromadzenia składają się dwa zasadnicze elementy: zebranie co najmniej kilku osób w jednym miejscu oraz psychiczny związek pomiędzy zebranymi osobami. Dla definicji zgromadzenia istotne znaczenie ma to, że związek zachodzący między osobami biorącymi w nim udział wynika z chęci wymiany opinii lub poglądów”<sup>18</sup>.

Określając zakres analizowanego pojęcia w oparciu o przedstawione kryteria, należy uznać, że termin „zgromadzenie”, użyty w art. 57 Konstytucji, obejmuje swoim zakresem zgrupowania czy zebrania mające na celu wspólne obrady lub wspólne wyrażenie poglądów. Cecha wspólnego działania dla realizacji wspólnych celów różni zgromadzenie od grupy osób będących widzami spektaklu teatralnego czy seansu filmowego czy od przypadkowego zbiegowiska osób, np. w miejscu wypadku komunikacyjnego.

W art. 1 ust. 2 P. o z. zgromadzenie (każde, a więc również publiczne) określa się jako zgrupowanie osób (co najmniej 15), zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska. W świetle tej definicji u zebranych (zgromadzonych) musi istnieć swego rodzaju łączność psychiczna czy poczucie wspólnoty. W przypadku zgromadzenia, inaczej niż w sytuacji przypadkowo zebranej grupy ludzi, konieczne jest minimum organizacji, w tym – istnienie organizatora, przedstawienie celu i ustalenie miejsca zgromadzenia.

Zgromadzenie publiczne ma zawsze charakter okazjonalny, co koresponduje z charakterem więzi występującej między jego uczestnikami i różni zgromadzenie od stowarzyszenia, które zakłada istnienie względnie trwałych relacji między jego członkami. Zgromadzenie nie tworzy bowiem

---

<sup>17</sup> zob. P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998, s. 14 i n.

<sup>18</sup> wyrok TK w sprawie P 15/08, wym. w przyp. 7

trwałej więzi między jego uczestnikami i zazwyczaj pozostają oni, przynajmniej w części, grupą ludzi wzajemnie anonimowych.

Identyfikując podstawowe cechy wolności zgromadzeń jako wolności obywatelskiej, należy przede wszystkim przytoczyć pogląd Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 10 listopada 2004 r., w sprawie o sygn. akt Kp 1/04, wskazał, że *„w odróżnieniu od wolności stowarzyszania się, ale także i od wszelkich zgromadzeń czy zebrań o charakterze prywatnym, gdzie ustalenie tożsamości osoby uczestniczącej jest czymś oczywistym lub co najmniej czymś w pełni dopuszczalnym i możliwym, uczestnictwo w zgromadzeniu publicznym nie jest określone imiennie, jest anonimowe, podczas gdy uczestnictwo w zebraniu prywatnym jest nominatywne i osobiste (...). Tak pojmowany anonimowy charakter uczestnictwa w zgromadzeniu publicznym jest ważnym elementem treści normatywnej konstytucyjnej wolności zgromadzeń, jest przejawem wolności, z którego jednostka (obywatel) może skorzystać”*<sup>19</sup>.

Jak stwierdza się w piśmiennictwie, „anonimowość uczestników zgromadzenia – za wyjątkiem jego organizatorów – ma podstawowy sens gwarancyjny. Łatwość identyfikacji uczestników zgromadzenia przez władze publiczne lub inne podmioty, przeciwko którym zgromadzeni – korzystając z konstytucyjnej wolności – występują, może powodować „efekt mrożący” i zniechęcać do korzystania z wolności politycznej, fundamentalnej w demokratycznym państwie prawnym”<sup>20</sup>.

Wynikający z normatywnej treści wolności zgromadzenia publicznego anonimowy charakter uczestnictwa nie dotyczy jednak organizatorów zgromadzenia, co wiąże się z koniecznością zgłoszenia zamiaru jego organizacji odpowiednim organom władzy publicznej, stosownie do regulacji ustawowej.

---

<sup>19</sup> wyrok TK z dnia 10.11.2004 r., sygn. Kp 1/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 105

<sup>20</sup> R. Piotrowski. *Opinia o zgodności z Konstytucją RP wybranych propozycji zmian w ustawie z dnia 5 lipca 1990 r. - Prawo o zgromadzeniach, zawartych w druku sejmowym nr 35*, Warszawa 2012, dostępna na stronie internetowej Sejmu RP (w linku: Prace Sejmu, w zakładce – Proces legislacyjny)

Organizatorzy, notyfikując zgromadzenie, muszą ujawnić swoją tożsamość w celu wskazania adresata ewentualnych powinności i odpowiedzialności, przewidzianych w ustawie. Ujawnienie danych organizatora w celu personalizacji jego odpowiedzialności jest tym rodzajem ograniczenia wolności zgromadzeń, na jaki zezwala norma konstytucyjna – w zdaniu drugim art. 57 ustawy zasadniczej.

Pozostałymi elementami treści normatywnej konstytucyjnej wolności zgromadzeń publicznych są: pokojowy charakter i brak więzów organizacyjnych między uczestnikami zgromadzeń publicznych, a także między organizatorem zgromadzenia i jego uczestnikami<sup>21</sup>.

Ustawa dokonuje podziału zgromadzeń na dwie kategorie, dokonując tego poprzez zdefiniowanie wyłącznie „zgromadzenia publicznego”, dla której to kategorii przewidziany jest odrębny reżim prawny w aspekcie warunków organizacji, a przede wszystkim – w aspekcie podlegania trybowi notyfikacyjnemu. Zgodnie z art. 6 ust. 1 P. o z., o publicznym charakterze zgromadzenia decyduje zorganizowanie go na otwartej przestrzeni, dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób. Warto przy tym zauważyć, iż nowelizacja z 2012 r. nie modyfikuje treści art. 6 ust. 1 ustawy.

Zgromadzenie publiczne, choć jest okazjonalne, i czasem jest przypadkowym zgrupowaniem osób, pozostaje jednak zgrupowaniem intencjonalnym. Ma konkretny cel, którym jest wyrażenie opinii lub idei, zmanifestowanie wspólnego stanowiska albo też obrona określonych interesów przez jego uczestników.

W doktrynie odróżnia się zgromadzenia od wszelkich innych zbiorowisk ludzi, takich jak zbiegowisko publiczne czy udział w imprezach o charakterze artystycznym, rozrywkowym lub sportowym, w których taki wewnętrzny

---

<sup>21</sup> zob. wyrok TK o sygn. Kp 1/04, wym. w przyp. 19

związek nie istnieje, zaś uczestniczący w takim wydarzeniu są jedynie jego obserwatorami<sup>22</sup>.

Ten właśnie, szczególnie istotny aspekt zgromadzenia publicznego, odróżniający je od innych „zgrupowań ludzi”, uwypuklił Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. Kp 1/04, podkreślając, że *„zgromadzenie publiczne, choć jest okazjonalne, nie jest jednak przypadkowym zgrupowaniem osób, lecz zgromadzeniem intencjonalnym zwołanym przez organizatorów, ma swój konkretny cel, którym jest wyrażenie opinii lub idei albo obrona określonych interesów przez jego uczestników. Inaczej więc niż w sytuacji przypadkowo zebranej grupy ludzi, bądź osób zebranych np. podczas spektaklu teatralnego czy seansu filmowego, zakłada to konieczne minimum organizacji zgromadzenia oraz istnienie organizatora, przedstawienia celu i miejsca zgromadzenia”*<sup>23</sup>.

Wolność zgromadzeń, jako swobodnego i pokojowego gromadzenia się, jest gwarantowana także przez normy prawa międzynarodowego, w tym: art. 11 i art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>24</sup> sporządzonej w Rzymie z dnia 4 listopada 1950 r. [(Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.), dalej: EKPC, Konwencja], gwarantujące wolność zgromadzania i stowarzyszania się oraz prawo do skutecznego środka odwoławczego, przy czym w art. 11 ust. 2 wskazano na przesłanki dopuszczalnego jej ograniczania. Prawo do spokojnego zgromadzania się oraz

<sup>22</sup> zob. M. Chmaj, *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków Zakamycze 2006, s. 144

<sup>23</sup> wyrok w sprawie o sygn. Kp 1/04 – zob. przyp. 19

<sup>24</sup> Artykuł 11. 1. Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów.  
2. Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej.

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

dopuszczalne ograniczenia tego prawa przewiduje też art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. [(Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167), dalej: MPPOiP, Pakt]<sup>25</sup>.

Warto przypomnieć, iż gwarancje wolności zgromadzeń zawiera również Art. 12 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U.U.E.C. 2007.303.1), zgodnie z którym każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich<sup>26</sup>.

Konwencja (EKPC) nie definiuje jednak pojęcia zgromadzenia, które jest kategorią autonomiczną Konwencji, a zatem dla uznania danej grupy osób za zgromadzenie decydujące znaczenie ma rozumienie tego pojęcia, a zatem jego wykładnia, przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC). We wspólnej tradycji konstytucyjnej państw–stron Konwencji wykształciły się natomiast pewne elementy, które można uznać za konstytutywne dla zgromadzenia, a mianowicie: 1) zgromadzanie (zbieranie, grupowanie) się przynajmniej dwóch osób, 2) dla realizacji celu wspólnego, 3) w zasadzie wspólnie z innymi 4) w jednym miejscu (publicznym) i czasie. W tradycji europejskiej za zgromadzenia uznawane są – w poszczególnych państwach – w zasadzie wyłącznie zgrupowania osób, które posiadają odpowiednią, określoną ustawami, liczbę, z reguły wykraczającą poza dwie lub trzy osoby. Zgromadzeniami w rozumieniu EKPC, przyjętym w orzecznictwie europejskim, nie są grupy osób zebrane w jednym miejscu i czasie przede wszystkim w celach wyłącznie gospodarczych lub rozrywkowych, a więc takich, w których

---

<sup>25</sup> Art. 21. Uznaje się prawo do spokojnego zgromadzania się. Na wykonywanie tego prawa nie mogą być nałożone ograniczenia inne niż ustalone zgodnie z ustawą i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego bądź dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób.

<sup>26</sup> Artykuł 12. Wolność zgromadzania się i stowarzyszania się

1. Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich, z którego wynika prawo każdego do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla obrony swoich interesów.  
2. Partie polityczne na poziomie Unii przyczyniają się do wyrażania woli politycznej jej obywateli.

rola uczestników sprowadza się wyłącznie do ról widza lub konsumenta, np. masowe imprezy rozrywkowe, mecze piłkarskie, targi, jarmarki.

ETPC podkreśla w swoim orzecznictwie fundamentalny charakter prawa do zgromadzania się, wskazując, że prawo do swobodnego zgromadzania się jest prawem podstawowym w społeczeństwie demokratycznym i jednym z fundamentów takiego społeczeństwa<sup>27</sup>.

W orzecznictwie ETPC dominuje pogląd, iż normy Konwencji chronią jedynie prawo do zgromadzeń pokojowych i pojęcie to nie obejmuje demonstracji, których organizatorzy i uczestnicy zamierzają użyć przemocy. ETPC uznaje jednak, iż swoboda zgromadzania się, zagwarantowana w art. 11 EKPC, obejmuje pokojowe zgromadzenia organizacji głoszących kontrowersyjne poglądy, chroni więc demonstrację, która może irytować osoby przeciwne popieranym ideom lub żądaniom.<sup>28</sup>

Warto przy tym dodać, iż w wyrokach ETPC wielokrotnie zaznaczano, że demokracja nie jest tylko fundamentalną cechą europejskiego porządku publicznego, lecz jest jedynym politycznym wzorcem rozważanym w Konwencji oraz jedynym zgodnym z nią. Na mocy zapisów tej Konwencji, jedyną koniecznością, która może usprawiedliwiać ingerencję w jakiegokolwiek z praw chronionych w tych artykułach, jest taka, która może być uznana za wywodzącą się z „demokratycznego społeczeństwa”. Konieczność w demokratycznym społeczeństwie oznacza więc, że ingerencja musi odpowiadać pilnej potrzebie społecznej i powinna być proporcjonalna do uprawnionego celu.

Wymóg „konieczności w demokratycznym państwie” potwierdza w swym orzecznictwie również Trybunał Konstytucyjny, prezentując utrwalone stanowisko, zgodnie z którym wymóg ten oznacza nakaz uwzględnienia zasady proporcjonalności, rozumianej jako adekwatność dóbr poświęconych

---

<sup>27</sup> zob. wyroki ETPC: z dnia 23.10.2008 r. w sprawie *Kazantseva p. Rosji* nr 26365/05; z dnia 20.02.2003 r. w sprawie *Djavit przeciwko Turcji*; nr 20652/92, publ.: [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

<sup>28</sup> zob. wyrok ETPC z dnia 2.10.2001 r., w sprawie *Stankow i United Macedonian Organisation Ilinden przeciwko Bułgarii*; nr 29221/95, publ.: [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

do dóbr i wartości chronionych. Z nakazu tego wynikają więc kolejne dalsze nakazy: 1) stosowania środków, które umożliwiają skuteczną realizację zamierzonych celów; 2) stosowania środków niezbędnych, tzn. środków najmniej uciążliwych dla jednostki; 3) zachowania odpowiedniej proporcji między korzyścią, którą przynoszą zastosowane środki, a ciężarem nałożonym na jednostkę.

Ograniczenia wolności zgromadzeń, ustanawiane na podstawie art. 57 zdanie drugie Konstytucji, muszą spełniać zatem wszystkie wymienione wyżej wymogi konstytucyjne, które zawiera art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.<sup>29</sup> Z tego powodu ocena proporcjonalności ograniczeń wolności zgromadzeń musi być prowadzona z uwzględnieniem surowych kryteriów „niezbędności” ograniczenia.

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

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lutego 2004 r., w sprawie o sygn. P 21/02, >>[a]spekt pozytywny „wolności jednostki” polega na tym, że jednostka może swobodnie kształtować swoje zachowania w danej sferze, wybierając takie formy aktywności, które jej samej najbardziej odpowiadają, lub powstrzymać się od podejmowania jakiegokolwiek działalności. Aspekt negatywny „wolności jednostki” polega na prawnym obowiązku powstrzymania się – kogokolwiek – od ingerencji w sferę zastrzeżoną dla jednostki<<<sup>30</sup>.

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

---

<sup>29</sup> zob. wyrok TK wym. w przyp. 10

<sup>30</sup> wyrok TK z dnia 18.02. 2004 r., sygn. P 21/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9



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

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

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

---

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

zatem stosowanie przemocy oraz innej formy przymusu przez uczestników zgromadzenia, zarówno wobec innych jego uczestników, jak i wobec osób postronnych oraz funkcjonariuszy publicznych.

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

Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wyżej wyroku w sprawie Kp 1/04 stwierdził, *„zgromadzenie nie traci jeszcze swego pokojowego charakteru, jeśli zdarzają się pojedyncze incydenty czy zakłócenia spokoju. Przystaje być pokojowe, gdy zakłócenia stają się poważne, dochodzi do przemocy wobec osób lub rzeczy. Nawet zgromadzenia, na których podburza się do czynów karalnych słowami lub pismem albo prowokuje się lub poniża innych, tracą swój pokojowy charakter dopiero wtedy, gdy pojawia się przemoc lub powstają szkody.”*<sup>32</sup>

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

---

<sup>32</sup> wyrok w sprawie o sygn. Kp 1/04 – zob. przyp. 19

Gdyby zaś zgromadzenie stało się „niepokojowe” i przybrało charakter niebezpieczny, a jego uczestnicy dopuszczaliby się zamachów na zdrowie ludzi czy na cudze mienie, a więc zakłócenia jego przebiegu stałyby się poważne, zaś, pomimo jego rozwiązania przez przewodniczącego lub przez przedstawiciela organu gminy, jego uczestnicy nie opuściliby miejsca, w którym się odbywało, uprawnione byłoby traktowanie tego zgrupowania jako zbiegowiska publicznego w rozumieniu art. 254 Kodeksu karnego<sup>33</sup>, a w następstwie – poniesienie odpowiedzialności karnej przez uczestników za czynny w nim udział.

Podkreślenie cechy pokojowego charakteru zgromadzenia, jako warunku jego ochrony, gwarantowanej normami konstytucyjnymi i postanowieniami konwencyjnymi, ma zatem istotne, a nawet – priorytetowe, znaczenie dla oceny trafności zarzutów podniesionych w omawianym wniosku.

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

Ochrona ta przybiera w praktyce – oprócz ochrony karnoprawnej w postaci odpowiedzialności sprawców utrudniania przeprowadzenia pokojowego zgromadzenia przy użyciu bezprawnych środków – formę asysty policyjnej, często z udziałem przedstawicieli gminnych służb porządkowych. Obowiązkiem władz publicznych jest bowiem nie tylko usunięcie przeszkód w zakresie korzystania z tak określonej sfery wolności obywatelskiej i zaniechanie

---

<sup>33</sup> Art. 254. § 1. Kto bierze czynny udział w zbiegowisku wiedząc, że jego uczestnicy wspólnymi siłami dopuszczają się gwałtownego zamachu na osobę lub mienie, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

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

nieuzasadnionej ingerencji w tę sferę, ale również – podjęcie kroków pozytywnych mających na celu urzeczywistnienie tego prawa. To zaś wymaga zazwyczaj koncentracji w miejscu zgromadzenia sił porządkowych, a co jest oczywiste – zaangażowania środków publicznych.

Należy podkreślić, iż wolność zgromadzania się, w tym jej zakresie, w którym obejmuje wolność organizowania zgromadzeń, nie ma – o czym wspomniano wyżej – charakteru wolności absolutnej i może podlegać ograniczeniom podmiotowym (a więc zawężać krąg osób uprawnionych), zwłaszcza gdy ograniczenia podmiotowe mają na celu m.in. ochronę nadrzędnego interesu publicznego (jak wspomniano – EKPC dopuszcza w art. 11 ust. 2 zdanie drugie ustanowienie przez państwa szczególnych ograniczeń np. dla pewnych grup funkcjonariuszy publicznych), a także godności osobistej. Wolność ta nie może natomiast podlegać ograniczeniom przedmiotowym (np. limitować zakres problemów będących przedmiotem zgromadzenia).

W doktrynie wyrażany jest pogląd, iż w konstytucyjną gwarancję wolności zgromadzeń są niejako wpisane ograniczenia tej wolności, ponieważ społeczeństwo nie mogłoby funkcjonować normalnie, gdyby każdy jego członek mógł, w dowolnym czasie i miejscu, zwoływać zgromadzenie dostępne dla nieograniczonej liczby anonimowych osób. Doświadczenie pokazuje bowiem, iż przymiot pokojowego charakteru nie jest dany konkretnemu zgromadzeniu raz na zawsze i zgromadzenie, które jest z założenia pokojowe i zachowuje taki charakter na początku jego przebiegu, może, pod wpływem rozmaitych okoliczności i przy niezbyt sprawnym pokierowaniu, przerodzić się „w niepokojowy tumult, a nawet staje się zaczynem zamieszek i masowych naruszeń porządku publicznego”.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 57, op. cit.*, s. 28

Odnosząc się kolejno, zgodnie z systematyką ustawy, do poszczególnych regulacji zakwestionowanych w trzech punktach omawianego wniosku, warto kolejny raz podkreślić, iż zarzuty, podnoszone przez Wnioskodawcę, zostały skierowane wyłącznie do tych unormowań, które zostały zmienione bądź dodane do ustawy – Prawo o zgromadzeniach, wymienioną na wstępie nowelizacją z 2012 r.

Zarzut naruszenia wolności zgromadzeń zagwarantowanej w art. 57 Konstytucji RP, Wnioskodawca podniósł wobec art. 7 ust. 1 P. o z., w jego brzmieniu wprowadzonym nowelizacją z 2012 r., w którym przedłużono z 3 dni (jak to było uregulowane w wersji tego przepisu przed nowelizacją) do 3 dni roboczych minimalny termin zawiadomienia organu gminy przez organizatora zgromadzenia o zamiarze odbycia tego zgromadzenia w określonym miejscu (aby wiadomość o tym zgromadzeniu dotarła do organu gminy nie później niż na 3 dni robocze).

Wnioskodawca uważa bowiem, iż takie określenie terminu notyfikacji zgromadzenia będzie znacząco negatywnie wpływać na swobodę korzystania z konstytucyjnie gwarantowanego prawa do organizacji oraz uczestnictwa w zgromadzeniach, tym bardziej, że w dalszym ciągu nie przewidziano w nowelizacji gwarancji sądowej kontroli decyzji administracyjnej przed planowaną datą zgromadzenia.

Wydłużenie minimalnego terminu na zawiadomienie organu gminy o zgłoszeniu zgromadzenia z 3 dni do najpóźniej 3 dni roboczych (co w niektórych przypadkach może oznaczać nawet 6 dni) jest – zdaniem Wnioskodawcy – nieproporcjonalnym, tak co do celów, jak i skutków tej regulacji, ograniczeniem wolności zgromadzeń i skutkuje wyłączeniem możliwości organizowania zgromadzeń będących bezpośrednim odzewem na sprawy bieżące, aczkolwiek Wnioskodawca nie uczynił art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji wzorcami kontroli kwestionowanego przepisu, z których to

wzorców wywodzona jest, zarówno wprost, jak i pośrednio, zasada proporcjonalności ingerencji ustawodawczej w prawa i wolności jednostki. Jednak, w uzasadnieniu wniosku, odwołuje się do tej zasady, stwierdzając za opinią jednego z ekspertów, wydaną w procesie prawodawczym: „W związku z powyższym należy uznać, 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 wolności nie jest konieczne dla zapewnienia poszanowania praw innych osób, oraz ochrony osób i mienia.”

Według Wnioskodawcy nie zachodzi również przesłanka konieczności przygotowania się organów gminy do planowanego zgromadzenia.

Odnosząc się do tak sformułowanych zarzutów, należy zwrócić uwagę na okoliczność, iż zasadniczym celem notyfikacji zgromadzenia, będącej niewątpliwie proceduralnym ograniczeniem wolności zgromadzeń, jest umożliwienie aparatowi administracji realizacji zadań w zakresie ochrony porządku społecznego, zagwarantowanie pokojowego przebiegu demonstracji i ochrona uczestników zgromadzenia przed ewentualnymi atakami osób przeciwnych demonstracji czy wyrażających inne opinie (na co wskazał Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wyroku w sprawie P 15/08<sup>35</sup>). Wnioskodawca wydaje się nie uwzględniać istoty przyczyny, dla której ustawodawca zdecydował się wprowadzić realnie dłuższy ostateczny termin notyfikacji zgromadzenia.

Pozytywny obowiązek organów państwa (władzy publicznej – tak państwowej, jak i samorządowej) w zakresie zapewnienia pokojowego przebiegu zgromadzenia i zagwarantowania bezpieczeństwa jego uczestników wymaga niewątpliwie rozsądnego czasu, w którym stosowne służby mogłyby

---

<sup>35</sup> zob. przyp. 7

współdziałać z innymi władzami publicznymi w celu właściwego rozlokowania sił porządkowych (w tym zwłaszcza – policyjnych), jednostek straży pożarnej, organizacji ruchu w mieście (co ma szczególne znaczenie w przypadku wielkich aglomeracji), w tym wprowadzenia zastępczych tras komunikacji lokalnej i dotarcia z informacją o podjętych w tym zakresie przedsięwzięciach do mieszkańców, czy też – usunięcia pojazdów z miejsca planowanej manifestacji czy wiecu.

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

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r., w sprawie o sygn. akt K 21/05, podkreślono, *„że na władzy publicznej ciąży obowiązek zapewnienia ochrony demonstracji i to bez względu na stopień jej kontrowersyjności, pod warunkiem, że nieprzekroczone zostają granice zakazu głoszenia określonych poglądów (...), a władza publiczna ma obowiązek zapewnienia ochrony, każdemu, kto w sposób legalny korzysta ze swego prawa.”*<sup>36</sup>

Także w orzecznictwie ETPC dominuje stanowisko, iż z art. 11 EKPC wynika dla państw nakaz podjęcia działań zapewniających pokojowy przebieg legalnych zgromadzeń.<sup>37</sup> W uzasadnieniu decyzji z dnia 7 lipca 2009 r., w sprawie *Skiba p-ko Polsce* (skarga nr 10659/03), ETPC stwierdził, iż

---

<sup>36</sup> wyrok TK z dnia 18.01.2006 r., sygn. K 21/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 4

<sup>37</sup> zob. np. orzeczenie ETPC z dnia 21 czerwca 1988 r. w sprawie *Plattform „Ärzte für das Leben”*, skarga nr 5/1987/128/179, Publications of the European Court of Human Rights. Series A: Judgements and Decisions, nr 139, § 32, Baza LEX poz. 81064

*„organizacja zgromadzeń w miejscach publicznych może oznaczać konieczność zastosowania przez władze środków z zakresu logistyki i bezpieczeństwa, mających na celu zapewnienie odpowiedniego przebiegu takiego zgromadzenia. W tej mierze należy wskazać, iż z mocy Konwencji na organach władzy krajowej spoczywa pozytywny obowiązek w postaci zastosowania rozsądnych i odpowiednich środków dla ochrony bezpieczeństwa osób i porządku publicznego podczas zgromadzeń odbywających się w miejscach publicznych. Tym samym wprowadzenie odpowiednich procedur administracyjnych, mających na celu zrównoważenie istniejących sprzecznych interesów, stanowi powszechnie stosowaną praktykę w Układających się Państwach, zwłaszcza w przypadku organizacji zgromadzeń publicznych.”<sup>38</sup>*

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

Dla realizacji tej wolności niezbędne jest stworzenie w miejscu organizowanego zgromadzenia, a także w otoczeniu tego miejsca, wolnej przestrzeni, zapewniającej innym osobom, niebiorącym udziału w takim zgrupowaniu, możliwość poruszania się w sposób wolny od utrudnień (o przykładowych formach jej zabezpieczenia była wyżej mowa). Dokonanie ustaleń, czy planowane zgromadzenie w danym miejscu publicznym

---

<sup>38</sup> zob. wyrok ETPC z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie *Skiba v. Poland*, omówienie: M.A. Nowicki, Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2009, LEX, 2010, s. 327.



spowoduje takie utrudnienie, powinno nastąpić przed terminem zgromadzenia, a niewątpliwie analizy takie wymagają stosownego czasu. Właściwe organy władzy publicznej muszą starannie wyważyć wszystkie wartości znajdujące się u podstaw kolidujących ze sobą praw, biorąc w szczególności pod uwagę znaczenie zgromadzeń jako formy udziału w debacie publicznej w demokratycznym społeczeństwie.

Stworzenie rozwiązań prawnych, które umożliwią urzeczywistnienie realizacji wolności zgromadzeń w najszerszym z możliwych zakresie, należy do obowiązków ustawodawcy i taki obowiązek ustawodawca spełnił, urealniając, a przez to – pragmatyzując terminy notyfikacji zgromadzenia. Ta decyzja ustawodawcy nie zasługuje zatem na krytyczną ocenę w aspekcie jej zgodności ze standardami konstytucyjnymi.

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

**Art. 7 ust. 1 P. o z. w zakresie, w jakim wprowadza obowiązek notyfikacji zgromadzenia przez jego organizatora w taki sposób, aby wiadomość o zgromadzeniu dotarła do organu gminy nie później niż na 3 dni robocze przed planowanym terminem zgromadzenia, jest zatem zgodny z art. 57 Konstytucji RP.**

Nie ogranicza bowiem prawa do swobodnego, pokojowego zgromadzania się – w sposób i w stopniu sprzecznym z gwarancjami realizacji tego prawa, jakie tkwią w normach konstytucyjnych, oraz dyrektywami wynikającymi z norm prawa międzynarodowego.

Wnioskodawca, formułując zarzuty dotyczące nieuzasadnionego ograniczenia wolności zgromadzeń w aspekcie naruszenia art. 57 Konstytucji, przez znowelizowane brzmienie art. 7 ust. 1 P. o z. wprowadzające urealniony ostateczny termin notyfikacji zgromadzenia, powołał nadto, w formule przepisu związkowego z art. 7 ust. 1, również art. 9 tej ustawy, który wprowadza tryb odwoławczy od decyzji o zakazie zgromadzenia, stanowiąc następujące terminy: 3 dni od zawiadomienia, ale nie później niż na 24 godziny przed datą zgromadzenia – na doręczenie organizatorowi decyzji organu gminy o zakazie zgromadzenia (ust. 1), 24 godziny – na wniesienie bezpośrednio do wojewody odwołania od decyzji organu gminy (ust. 2) oraz 24 godziny – na rozpatrzenie tego odwołania przez wojewodę.

Wnioskodawca zaskarżył tym samym całą, zawartą w art. 9 ustawy, konstrukcję trybu odwoławczego. Nie uzasadnił jednak tezy o niezgodności tego przepisu ze wskazanym wzorcem kontroli. Nie dokonał bowiem konfrontacji tego unormowania z powołanym jako wzorzec przepisem konstytucyjnym, gwarantującym wolność zgromadzenia, i nie wykazał w jaki sposób art. 9 P. o z. tę wolność miałby redukować. Ograniczył się zaś do stwierdzenia, iż taki tryb odwołania od decyzji o zakazie zgromadzenia nie daje gwarancji zakończenia postępowania w sprawie tego zakazu przed datą planowanego zgromadzenia, a tym samym wykonania zaleceń wyroku ETPC w powoływanej przez Wnioskodawcę sprawie *Bączkowski i inni przeciwko Polsce* (skarga nr 1543/06), w kwestii zapewnienia organizatorom zgromadzenia uzyskania ostatecznej decyzji administracyjnej w przypadku wydania pierwotnego zakazu zgromadzenia, przed jego planowanym terminem.

Wnioskodawca podnosi, iż znowelizowany tryb odwoławczy nie wprowadził zmian w tej kwestii, zapewniając jedynie organizatorowi zgromadzenia prawo do uzyskania ostatecznej decyzji wojewody przed planowaną datą zgromadzenia, którą to decyzję określił jako niemającą waloru ostateczności, albowiem podlega ona „dalszej kontroli w ramach sądownictwa administracyjnego”. Zdaniem Wnioskodawcy, wprowadzone rozwiązania w dalszym ciągu nie gwarantują stronie prawa do kontroli sądowej decyzji wojewody przed planowaną datą zgromadzenia. Obok formalnego sformułowania zarzutu naruszenia przez kwestionowany art. 9 P. o z. normy konstytucyjnej, Wnioskodawca nie przedstawił w uzasadnieniu wniosku żadnych istotnych argumentów na poparcie tezy o jego niezgodności z tym wzorcem kontroli, co uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie wniosku w tym zakresie i implikuje konieczność umorzenia postępowania w tej części na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wniosek musi zawierać sformułowanie zarzutu niezgodności ze wskazanym w tym wniosku wzorcem lub wzorcami konstytucyjnymi, ale także i kompletne uzasadnienie tego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Właściwe uzasadnienie zarzutu ma istotne znaczenie dla oceny, czy nie zachodzą negatywne przesłanki procesowe wyznaczenia granic przedmiotowych wniosku i tym samym – zgodnie z art. 66 ustawy o TK – granic kognicji Trybunału, a wreszcie jest niezbędne ze względu na domniemanie konstytucyjności prawa.<sup>39</sup>

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

---

<sup>39</sup> zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 114-115 wraz z powołanym tam orzecnictwem, a także wyrok TK z dnia 26.06.2013 r., sygn. K 33/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 63

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

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

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

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

Treść tych przepisów – we wskazanym zakresie – w istocie zdejmuje z organu władzy publicznej odpowiedzialność za odbycie zgromadzenia i przenosi na organizatora zgromadzenia zgłoszonego „później” (niezależnie od braku precyzyjności czy dookreślenia tego pojęcia, o czym w dalszej części stanowiska, chociażby przez odwołanie się do przepisów Kodeksu cywilnego o oświadczeniach woli<sup>40</sup>) odpowiedzialność za niemożność jego odbycia tylko z powodu jego następczej notyfikacji, tj. po zgłoszeniu przez innego organizatora zgromadzenia zaplanowanego w tym samym miejscu i czasie. Rozwiązanie prawne zawarte w zaskarżonych przepisach zakłada zatem, iż zagrożenie dla wartości chronionych tym przepisem (życia lub zdrowia ludzi albo mienia w znacznych rozmiarach) występuje tylko po stronie zgromadzeń „później” zgłoszonych, co należy traktować jako ograniczenie wolności zgromadzeń z naruszeniem zasady proporcjonalności.

Obowiązek dokonania oceny ryzyka stwarzanego przez ewentualne kontrademonstracje – i konkretnego oszacowania potencjalnej skali zagrożeń w zakresie zakłóceń przez nie porządku publicznego i naruszenia innych wartości

---

<sup>40</sup> Art. 60. Z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, wola osoby dokonującej czynności prawnej może być wyrażona przez każde zachowanie się tej osoby, które ujawnia jej wolę w sposób dostateczny, w tym również przez ujawnienie tej woli w postaci elektronicznej (oświadczenie woli).

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

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

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

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

Jak już wspomniano, w orzecznictwie ETPC utrwalony został pogląd, że podstawową zasadą, jaka wypływa z art. 11 EKPC, jest zasada obowiązku państwa podejmowania wszelkich właściwych środków w stosunku do zgromadzeń legalnych (*lawful demonstrations*) celem zapewnienia ich pokojowego przebiegu i bezpieczeństwa wszystkich obywateli<sup>41</sup>.

Zgodnie z tym orzecznictwem, państwa–strony Konwencji są obowiązane nie tylko gwarantować prawo pokojowego zgromadzania się, ale także powstrzymać się od stosowania nierozsądnych pośrednich ograniczeń tego prawa. Ponadto, mimo że istotnym przedmiotem art. 11 EKPC jest ochrona jednostek przed arbitralną ingerencją władz publicznych w wykonywanie praw

---

<sup>41</sup> zob. wyrok ETPC z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie *Djavit An p-ko Turcji*, skarga nr 20652/02, § 56-57, [w:] M.A. Nowicki, *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 1999-2004*, Zakamycze, 2005, s. 1156.; wyrok ETPC z dnia 27 kwietnia 1995 r., w sprawie *Piermont p-ko Francji*, skarga nr 15773/89, § 76-77, Baza LEX poz. 79972; wyrok ETPC z dnia 21 czerwca 1988 r. w sprawie *Plattform „Ärzte für das Leben” p-ko Austrii*, wym. w przyp. 38, (powołany w wymienionym w przyp. 7 wyroku TK w sprawie P 15/08)

chronionych tym przepisem, to władze te mogą mieć dodatkowo pozytywne obowiązki zapewnienia efektywnego korzystania z tych praw.

Za niezwykle doniosłe uznawane są pozytywne obowiązki państwa w sytuacji, gdy w tym samym miejscu i czasie dochodzi do alternatywnych zgromadzeń, nawet takich, które mają diametralnie odmienne, czy wręcz konfrontacyjne cele.

Państwo obarczone, wynikającym z art. 2 EKPC, obowiązkiem ochrony życia uczestników zgromadzenia, ma równocześnie pozytywny obowiązek zastosowania wszelkich rozsądnych i proporcjonalnych środków celem zapewnienia pokojowego przebiegu tego zgromadzenia, w tym niedopuszczenia do sytuacji, w której jego potencjalni uczestnicy nie wezmą w nim udziału tylko z obawy przed fizyczną przemocą ze strony innych osób<sup>42</sup>.

W sprawie *Plattform „Ärzte für das Leben”* przeciwko Austrii (skarga nr 5/1987/128/179)<sup>43</sup> ETPC uznał, że na państwie ciąży obowiązek zapewnienia ochrony grupom organizującym demonstracje i biorącym w nich udział, bowiem tylko w ten sposób można realnie gwarantować swobodę zgromadzeń osobom, które chcą wypowiadać się w określonych, nawet wysoce kontrowersyjnych sprawach. W tego rodzaju sprawach państwo ma jednakże szeroki margines swobody w zakresie oceny – jakie środki i kiedy powinny być podjęte.

Także we wspólnych „Zaleceniach dotyczących wolności pokojowych zgromadzeń” – Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz

---

<sup>42</sup> Artykuł 2. Prawo do życia

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

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

a) w obronie jakiegokolwiek osoby przed bezprawną przemocą;

b) w celu wykonania zgodnego z prawem zatrzymania lub uniemożliwienia ucieczki osobie pozbawionej wolności zgodnie z prawem,

c) w działaniach podjętych zgodnie z prawem w celu stłumienia zamieszek lub powstania.

<sup>43</sup> zob. przyp. 37

Komisji Weneckiej (dalej: Zalecenia OBWE/Komisji Weneckiej) stwierdza się: „Państwo ma obowiązek działania w celu ułatwienia przeprowadzenia zgromadzeń jednoczesnych, tj. dwóch lub więcej niezwiązanych ze sobą zgromadzeń, odbywających się w tym samym czasie i miejscu. Przeprowadzenie każdego zgromadzenia należy ułatwić w możliwym zakresie w celu zachowania zgodności z zasadą niedyskryminacji. (...) Ponadto obowiązkiem państwa jest zapobieganie zakłóceniom zgromadzenia w razie organizowania kontrademonstracji – które powinny być zdefiniowane w prawie jako zgromadzenia zwołane w celu wyrażenia niezgody z poglądami przedstawianymi podczas głównego zgromadzenia i odbywające się niemal w tym samym czasie i miejscu, co zgromadzenie, z którym się nie zgadzają.”<sup>44</sup>.

Tożsame obowiązki gwarancyjne wynikają wprost z art. 57 Konstytucji RP.

W tym stanie rzeczy, organy władzy publicznej (wójt/burmistrz lub prezydent miasta) powinny mieć kompetencję jedynie do regulowania sposobu rozdzielania i zabezpieczenia zgromadzeń równolegle zaplanowanych, np. do organizacji ruchu drogowego i pieszego w miejscu zgromadzenia czy do ustalenia sposobu działania i liczebności służb porządkowych. Nie powinny jednak posiadać uprawnień do zakazywania organizacji kolejnego zgromadzenia tylko z powodu zaplanowania go przez organizatora w tożsamym miejscu i czasie z innym zgromadzeniem, gdyż w przypadku korzystania przez jednostkę z zagwarantowanej konstytucyjnie „wolności pokojowego zgromadzania się”, wolność ta nie może być przedmiotem reglamentacji administracyjnej.

Zasadą podstawową jest wolność organizowania zgromadzeń w miejscach wskazanych w art. 6 ust. 1 Prawa o zgromadzeniach. Ograniczenie tej

---

<sup>44</sup> Pełny tekst Wytocznych OBWE-Komisji Weneckiej w Sprawie Wolności Pokojowych Zgromadzeń jest zamieszczony na stronie <http://www.legislationline.org> [OSCE/ODIHR – Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, Adopted by the Venice Commission at its 83<sup>rd</sup> Plenary Session, Venice, 4 June 2010, p. 122]



wolności przewidziane ustawą jest wyjątkiem, który musi być w szczególności sposób uzasadniony. W celu wydania decyzji zakazującej zgromadzenia publicznego, organ administracji powinien szczególnie wnikliwie przeprowadzić postępowanie dowodowe (co zresztą stanowi w niniejszej sprawie, w kontekście zarzutów Wnioskodawcy wobec art. 1 ust. 1 P. o z., dodatkowy argument za wydłużeniem terminu notyfikacji z 3 dni do 3 dni roboczych). Tylko w toku postępowania administracyjnego należy rozważyć wszystkie za lub przeciw odbyciu się zgromadzenia, a analiza ta powinna dotyczyć wszystkich zgłoszonych zgromadzeń jednoczesnych, tj. mających się odbyć w tożsamym (choćby częściowo) miejscu i czasie.

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

W tym miejscu warto przywołać po raz kolejny (vide s. 38) Wytyczne OBWE – Komisji Weneckiej, które stanowią, że „organizator zgromadzenia nie powinien być zmuszany ani nakłaniany do przyjęcia jakichkolwiek alternatyw proponowanych przez władze, ani do negocjowania z władzami istotnych aspektów planowanego zgromadzenia, w szczególności jego czasu lub miejsca. Wymóg przeciwny podważałby istotę prawa do wolności pokojowych zgromadzeń.”<sup>45</sup>

Należy również zwrócić uwagę na stanowisko orzecznictwa sądowego i sądownoadministracyjnego w sprawach dotyczących wolności zgromadzeń, wyrażane w kwestiach związanych z zakazem odbycia zgromadzenia na skutek

---

<sup>45</sup> zob. przyp. 44

decyzji organu administracji publicznej (samorządowej i państwowej), w którym podkreśla się, iż wolność zgromadzeń w ujęciu Konstytucji RP jest wolnością człowieka i jako taka powinna być rozpatrywana z punktu widzenia jej treści i istoty, nie zaś jedynie z punktu widzenia ustawowych ograniczeń tej wolności.

Dotyczy to zarówno Sądu Najwyższego, który w wyroku z dnia 5 stycznia 2001 r., w sprawie o sygn. akt III RN 38/00, uznał, że *„obowiązkiem organów administracji publicznej jest po pierwsze – identyfikacja wszystkich wchodzących w grę interesów prawnych, po drugie – ustalenie relacji między tymi interesami prawnymi, po trzecie – rozstrzygnięcie ewentualnego konfliktu interesów prawnych, po czwarte – szczególnie staranne przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego i przekonujące uzasadnienie decyzji”*<sup>46</sup>, jak też orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2006 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 329/06, w którym stwierdza się, iż *„[o]bowiazkiem organów administracji publicznej jest zapewnienie bezpieczeństwa osobom uczestniczącym w zgromadzeniu (...). Nie jest przy tym istotne, jak kontrowersyjne w odbiorze społecznym mają być poglądy manifestowane przez uczestników zgromadzenia, pod warunkiem, że nie są one sprzeczne z obowiązującym prawem”*<sup>47</sup>.

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

---

<sup>46</sup> wyrok SN z dnia 5.01.2001 r., sygn. III RN 38/00, OSNP 2001/18/546, Baza LEX poz. 48765

<sup>47</sup> wyrok NSA z dnia 25.05.2006 r., sygn. I OSK 329/06, ONSAiWSA 2007/2/45, Baza LEX poz. 237573

Nie ulega jednakże wątpliwości, iż w demokratycznym państwie prawnym rozwiązaniem niedopuszczalnym jest, przewidziany w art. 8 ust. 2 P. o z., zakaz odbycia zgłoszonego organowi gminy zgromadzenia, którego czas i miejsce albo trasa przejścia uczestników kolidują z analogicznymi parametrami innego, zgłoszonego wcześniej, zgromadzenia. Zakaz ten, wydawany tylko z powodu późniejszego zgłoszenia, jest uzasadniany przewidywanym zagrożeniem wobec zgłoszonego wcześniej zgromadzenia, bez konkretnego odniesienia się do stopnia zagrożenia, jakie mieliby stanowić organizatorzy oraz uczestnicy później zgłoszonego zgromadzenia. Nie można zatem tylko dlatego, że zgromadzenia są wobec siebie konkurencyjne, uznawać zgromadzenia o tych samych parametrach, w zakresie czasu i miejsca, ale zgłoszonego później, *ex ante* za zagrażające życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach.

Z pewnością od charakteru zgromadzenia i jego rozmiarów (inaczej – liczby uczestników) zależeć będzie, jak już wspomniano, skala zaangażowania sił porządkowych w celu zabezpieczenia jego przebiegu, stanowiąca koszt funkcjonowania państwa demokratycznego, a rolą jego administracji (w tym samorządowej) jest pomoc w korzystaniu z konstytucyjnych wolności. Przewidywana, czy domniemana, agresywność kontrademonstrantów nie może być przeszkodą dla zorganizowania zgromadzenia, natomiast zachowanie jego uczestników, w toku manifestacji, wyczerpujące znamiona czynu zabronionego powinno podlegać ocenie prawnokarnej właściwych organów.

Sama tylko kolizja zgłaszanego zgromadzenia z innym, wcześniej zgłoszonym zgromadzeniem lub zgromadzeniami (w zakresie czasu i miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia jego uczestników), tylko z uwagi na jego późniejsze zgłoszenie, nie może być jednak uznana za przesłankę zwiększonego zagrożenia dla tych wartości, które ustawodawca chroni w procesie uregulowanego ustawowo nadzoru nad zgromadzeniami publicznymi (chodzi mianowicie o takie wartości jak: życie lub zdrowie ludzi albo mienie w

znacznych rozmiarach). Ocena, czy zagrożenie tych wartości może wystąpić, musi być zawsze wynikiem analizy charakteru planowanych zgromadzeń, dokonanej w postępowaniu przeprowadzonym przez organ gminy. Dopiero od wyniku tej analizy powinna zależeć decyzja organu gminy o wezwaniu organizatora zgromadzenia, które zgłoszono później, do dokonania zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników, co – w przypadku braku reakcji z jego strony (niedokonania we właściwym terminie zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników) – skutkowałoby obligatoryjnie zakazem tego zgromadzenia.

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

W doktrynie wyrażono – w nawiązaniu do orzecznictwa strasburskiego – pogląd, zgodnie z którym *„szczególnie uzasadniona – albo nawet wręcz niezbędna w świetle prawa – jest (...) ingerencja państwa zmierzająca do zapewnienia ochrony pokojowym zgromadzeniom. W tym zakresie państwo ma specjalnie szeroki margines swobody wyboru środków (...) Środki te mogą być stosowane zarówno represyjnie, jak i prewencyjnie przy uprawdopodobnionym spodziewaniu powstania zagrożeń dla pokojowego przebiegu zgromadzenia”*<sup>48</sup>.

W cytowanym wcześniej wyroku w sprawie K 21/05, Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, iż w społeczeństwie demokratycznym prawo do kontrdemonstracji nie może sięgać tak daleko, że będzie ograniczało prawo do demonstracji (takie spojrzenie na te kwestie ma również doktryna<sup>49</sup>), potwierdził trafność poglądu, że uczestnicy demonstracji mają prawo do przeprowadzenia

---

<sup>48</sup> W. Sokolewicz: uwagi do art. 57, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki, red., Warszawa 2005, t. IV, s. 32

<sup>49</sup> zob. L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel. *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18. Wyd. C.H.Beck, 2010

jej bez obawy przed zagrożeniem swego bezpieczeństwa fizycznego przez oponentów. Trybunał uznał, iż władza publiczna „*ma obowiązek ochrony każdego kto w sposób legalny korzysta ze swego prawa. Z drugiej strony niedostateczna reakcja władzy publicznej tworzyłaby sytuację, w której wolność zgromadzeń byłaby uzależniona od reakcji przeciwników zgromadzenia i stanowiłaby zachętę dla agresywnych działań publicznych*”<sup>50</sup>.

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

W celu zagwarantowania pokojowego charakteru zgromadzeń należy bowiem stosować tylko przewidziane prawem środki. W wypadku, gdy więcej niż jedna organizacja notyfikowała przeprowadzenie demonstracji w tym samym miejscu i czasie, organ gminy powinien podejmować dodatkowe negocjacje z organizatorami takich „konkurencyjnych” zgromadzeń, aby zapewnić realizację praw obywatelskich. Podejmowane przez organ władzy publicznej działania, m.in. przy udziale podległych mu służb porządkowych, umożliwiają chociażby bliższą identyfikację planowanego zgromadzenia, a tym

---

<sup>50</sup> zob. wyrok TK w sprawie K 21/05, wym. w przyp. 36

samym dokonanie ustaleń w zakresie jego pokojowego (lub nie) charakteru. Wyłącznie bowiem ustalenie z wysokim stopniem prawdopodobieństwa, iż któreś zgromadzenie (jedno lub kilka, planowanych w tym samym miejscu i czasie lub gdy trasa przemarszu ich uczestników jest chociażby częściowo zbieżna) może przybrać niepokojowy charakter, daje podstawę do wydania zakazu, o którym mowa w art. 8 ust. 1 P. o z.

Trybunał Konstytucyjny, w uzasadnieniu cytowanego już kilkakrotnie wyroku w sprawie Kp 1/04, wypowiadając się na temat możliwości ingerencji służb porządkowych w przebieg zgromadzeń, podkreślił, że *„ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. (...) daje wystarczające możliwości ingerencji policji w przebieg zgromadzeń w przypadku zagrożenia dla ich pokojowego charakteru, (...) już wówczas gdy występują pojedyncze incydenty lub inne fakty mogące stanowić zagrożenie dla pokojowego charakteru zgromadzenia”*.<sup>51</sup>

Z powyższych względów należy uznać, iż konstrukcja prawna złożona z kwestionowanych przepisów, tj. z art. 7a w powiązaniu z art. 6 ust. 2b i art. 8 ust. 2 P. o z., co do zasady ustanawia możliwość ograniczenia wolności zgromadzeń, odpowiadającą wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ustawodawca dokonał tego ograniczenia w ustawie i nie ma ono charakteru ograniczenia blankietowego – w art. 6 ust. 2b i art. 7a ust. 1 wskazano, że jeżeli przebieg zgromadzeń, które zostały zaplanowane „w tym samym czasie i miejscu”, może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, to zobowiązuje się organy władzy publicznej do podjęcia działań chroniących te dobra w większym stopniu niż wolność zgromadzeń.

Ograniczenie to nastąpiło zatem ze względu na wartości chronione konstytucyjnie (bezpieczeństwo i porządek publiczny, życie i zdrowie oraz

---

<sup>51</sup> zob. przyp. 19

prawa i wolności innych osób) i nie stanowi ingerencji w istotę wolności zgromadzeń.

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

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, iż art. 7a ust. 1 i art. 8 ust. 2 ustawy, w zakresie, w jakim ustawodawca posługuje się zwrotem zgromadzenia publicznego „zgłoszonego później”, stanowi niezwykle istotny element konstrukcji prawnej zakwestionowanej przez Wnioskodawcę. Nie spełnia ona kryterium precyzyjności oraz jasności unormowania, przejawiające się w braku określenia, jaki moment powinien zostać przyjęty przez organ dla oceny, które zgromadzenie zostało zgłoszone „później”, a w konsekwencji – braku określenia przesłanek dla ustalenia kolejności zgłoszonych zgromadzeń.

Ustawodawca, wprowadzając w art. 7a ust. 1 ustawy pojęcie zgromadzenia „zgłoszonego później”, nie określił równocześnie, jaki moment jest decydujący dla organu gminy przy podejmowaniu decyzji o wezwaniu organizatora do zmiany miejsca lub czasu manifestacji. W przypadku chociażby przesłania wiadomości drogą elektroniczną mogą być wzięte pod uwagę dwa terminy: wysłania wiadomości oraz jej odczytania przez adresata. W przypadku przesłania za pomocą operatora pocztowego informacja może dotrzeć do

organu nawet z wielodniowym opóźnieniem, a za moment zgłoszenia może być uznany zarówno dzień wysłania wiadomości, jak i doręczenia jej do organu. Dodatkowym problemem jest brak możliwości ustalenia pierwszeństwa pomiędzy zgłoszonymi zgromadzeniami w przypadku, gdy zawiadomienia zostały przesłane tego samego dnia. Organ, do którego wpłynęło zgłoszenie, nie ma bowiem możliwości (bądź wymaga to czasochłonnych czynności) określenia dokładnego czasu (w godzinach i minutach) nadania zawiadomienia w urzędzie pocztowym, a bez tego niewykonalne jest ustalenie, które zgromadzenie zostało zgłoszone „później”.

Przepis zaś, który nie pozwala na zdekodowanie z jego treści jednoznacznej normy prawnej oraz budzi wątpliwości co do obowiązku nałożonego na obywateli, należy uznać za nieostry, nieprecyzyjny, wieloznaczny, niejasny lub sprzeczny z *ratio legis* aktu normatywnego. Niejasność zaś przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2002 r., w sprawie o sygn. akt K 41/02<sup>52</sup>). W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych uznaje się za mogące stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności ze standardami konstytucyjnymi (takie stanowisko wyraził Trybunał m.in. w wyroku z dnia 30 października 2001 r., w sprawie o sygn. akt K. 33/00 oraz w wyroku z dnia 20 kwietnia 2004 r., w sprawie o sygn. akt K 45/02<sup>53</sup>).

Przez swą niejasność art. 7a ust. 1 w powiązaniu z art. 8 ust. 2 ustawy, w stosunku do osób, których zgromadzenie zostało zgłoszone później, prowadzi do ograniczenia wolności konstytucyjnej – jaką jest swoboda zgromadzeń gwarantowana w art. 57 ustawy zasadniczej – nieproporcjonalnego i

---

<sup>52</sup> zob. wyrok TK z dnia 20.11.2002 r., sygn. K 41/02, OTK Z.U. nr 6/A/2002, poz. 83

<sup>53</sup> wyroki TK: z dnia 30.10.2001 r., sygn. K. 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217 oraz z dnia 20.04.2004 r., sygn. K 45/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 30



nieuzasadnionego względami, które można by uznać za przesłanki konieczne w demokratycznym państwie prawnym.

Stopień ograniczenia tej wolności należy zatem rozpatrywać w relacji do nieproporcjonalnego wkraczania ustawodawcy w prawa i wolności obywatelskie, a więc przez pryzmat wzorca z art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Istotą problemu jest przestrzeganie reguły, iż zakaz odbycia konkretnego zgromadzenia powinien nastąpić wyłącznie na podstawie stwierdzenia jego niepokojowego charakteru niezależnie od czasu zgłoszenia innych zgromadzeń. Wydanie zakazu zgromadzenia „zgłoszonego później”, może być wyłącznie rezultatem oceny jego charakteru, natomiast nie może nim być sama tylko okoliczność późniejszego zgłoszenia.

W związku z, podniesionymi przez Wnioskodawcę, zarzutami niezgodności art. 13a w zw. z art. 10 ust. 4 P. o z. z art. 2 i art. 42 Konstytucji, koniecznym wydaje się przypomnienie, że przewodniczący zgromadzenia, którym jest *de facto* (i zazwyczaj) jego organizator, nie odpowiada za czyny innych osób, a jego odpowiedzialność jest odpowiedzialnością osobistą. Odpowiada nie za własne czynności, które wynikają wprost z funkcji, jaką w istocie sam sobie nadał, podejmując się organizacji zgromadzenia i kierowania jego przebiegiem.

Czynności przewodniczącego mają polegać na podejmowaniu przewidzianych ustawą środków, mających na celu zachowanie przez zgromadzenie jego pokojowego charakteru, co jest *conditio sine qua non* przyznanej zgromadzeniu ochrony.

Obowiązek zapewnienia spokojnego i niezakłóconego przebiegu zgromadzenia mającego wyłącznie pokojowy charakter, jak też ochrony jego uczestników przed działaniami przeciwników celów, dla których zgromadzenie

zostało zwołane, ciąży zaś – o czym już wspomniano – na władzach publicznych, albowiem – jak to w swym orzecznictwie wielokrotnie podkreślał ETPC – państwo jest ostatecznym gwarantem wolności zgromadzeń. Musi zatem zapewnić odpowiednie środki gwarantujące spokojny przebieg każdej pokojowej demonstracji, manifestacji czy pochodu. Odmowa zapewnienia przez państwo tych środków może skutkować narażeniem się na zarzut pogwałcenia art. 11 Konwencji, jak to się stało w przypadku, będącym przedmiotem – powoływanego już – orzeczenia ETPC w sprawie *Plattform "Ärzte für das Leben" przeciwko Austrii*.<sup>54</sup>

Na organizatorze zaś zgromadzenia spoczywa nie tylko obowiązek dopełnienia niezbędnych formalności, a więc zgłoszenia zgromadzenia, przeprowadzenia ewentualnej akcji informacyjnej o miejscu i terminie zgromadzenia, lecz również zapewnienia pokojowego przebiegu zgromadzenia zgodnie z prawem i przyjętym programem. Inaczej – obowiązkiem przewodniczącego zgromadzenia jest przeprowadzenie zgromadzenia w taki sposób, by nie stało się zgromadzeniem o niepokojowym charakterze, a zatem nie utraciło ochrony prawnej, którą zapewnia ustawa.

Owymi przewidzianymi prawem środkami, jakie ustawodawca pozostawił do dyspozycji przewodniczącego (czytaj – organizatora zgromadzenia) są, przewidziane w art. 10 ust. 4 P. o z.: żądanie opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy albo uniemożliwia lub usiłuje udaremnić zgromadzenie oraz zwracanie się o pomoc do służb porządkowych (policji lub straży miejskiej) w przypadku niezastosowania się do żądania opuszczenia zgromadzenia, a także, o czym mowa w ust. 5 tego artykułu – rozwiązanie zgromadzenia.

Warto w tym miejscu dodać, iż zgodnie zaś z art. 12 ust. 1 P. o z., gdy przewodniczący zgromadzenia – uprzedzony o konieczności rozwiązania tego

---

<sup>54</sup> zob. przyp. 37

zgrupowania, którego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub gdy narusza przepisy tej ustawy albo przepisy ustaw karnych – wzbrania się to uczynić, ustawodawca przewidział formę administracyjną, w postaci rozwiązania zgromadzenia przez przedstawiciela organu gminy.

Nałożenie obowiązków na organizatora zgromadzenia nie stanowi w żadnym stopniu takich ograniczeń wolności zgromadzeń, w tym zwłaszcza wolności ich organizowania, które można byłoby uznać za nadmierne bądź nieuzasadnione, lecz za konieczne w demokratycznym państwie prawnym, w celu ochrony takich wartości jak ochrona ludzi i mienia oraz porządek i bezpieczeństwo publiczne.

Przewodniczący zgromadzenia, który – w przypadku gdy zgromadzenie przebiera niepokojowy charakter czy też w jego toku dochodzi do czynów zagrażających powstaniem szkód – nie podejmuje przewidzianych ustawą środków, o których mowa m.in. w art. 10 ust. 4 P. o z., podlega odpowiedzialności karnej za wykroczenie.

Wobec przewodniczącego zgromadzenia za niewykonanie obowiązków w tym zakresie, może zatem zostać zastosowana sankcja karna, którą przewiduje art. 13a tej ustawy.

Zarzut sformułowany przez Wnioskodawcę wobec tego przepisu karnego dotyczy przede wszystkim naruszenia konstytucyjnej zasady *nullum crimen sine lege*, wyrażonej w art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał znaczenie tej zasady, zwracając uwagę, że stanowi ona jedną z najważniejszych gwarancji wolności człowieka. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, „*art. 42 ust. 1 Konstytucji wyraża szereg fundamentalnych zasad prawa represyjnego. Po pierwsze, w myśl tego przepisu, czyn zabroniony i rodzaj oraz wysokość kar i zasady ich wymierzania muszą zostać określone bezpośrednio w ustawie, przy*

czym Konstytucja nie wyklucza doprecyzowania niektórych elementów przez akty podustawowe (...). Po drugie, 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). Po trzecie, Konstytucja ustanawia zakaz karania za czyn, który nie był zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w chwili jego popełnienia (zasada *lex poenalis retro non agit*).<sup>55</sup>

Szczególnie ważnym elementem zasady *nullum crimen sine lege* jest zasada określoności regulacji represyjnych – *nullum delictum sine lege certa*. Zasada określoności przepisów prawa represyjnego wymaga, by zakaz albo nakaz obwarowany sankcją karną powinien być sformułowany w sposób precyzyjny i ścisły, a podstawowe znamiona czynu zabronionego zostały sformułowane w sposób na tyle jednoznaczny i jasny, aby samo ryzyko karalności było rozpoznawalne dla adresatów normy.

Na tle tej zasady rozwinęło się bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał wielokrotnie znaczenie konstytucyjnych standardów określoności regulacji prawno Karnych, w tym m.in. w wyroku z dnia 13 maja 2008 r., w sprawie o sygn. akt P 50/07, przypominając określone w wyroku z dnia 26 listopada 2003 r., w sprawie o sygn. SK 22/02, reguły tworzenia przepisów represyjnych, z których wynika, że: „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. (...) Reguła określoności wskazana w art. 42 Konstytucji wyznacza zatem dopuszczalność i zakres

---

<sup>55</sup> wyrok TK z dnia 8.07.2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62

*stosowania norm prawa karnego o charakterze blankietowym. Nakazuje ona 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. Skoro bowiem ustawa wprowadza sankcję w przypadku zachowań zabronionych, nie może pozostawiać jednostki w nieświadomości czy nawet niepewności co do tego, czy pewne zachowanie stanowi czyn zabroniony pod groźbą takiej sankcji. (...) 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. (...) Trybunał Konstytucyjny nie wyklucza możliwości zawarcia znamion czynu zabronionego w innej ustawie niż ta, która wprowadza sankcję karną. Nie można też a priori wykluczyć możliwości posługiwania się przez ustawodawcę klauzulami generalnymi czy normami blankietowymi, a zatem stosowania norm niezupełnych w szerokim znaczeniu. W piśmiennictwie wskazuje się wręcz, iż nowoczesna technika legislacyjna nie może uniknąć sięgania po przepisy blankietowe (B. Kunicka–Michalska, [w:] G. Rejman (red.), Kodeks karny – część ogólna. Komentarz, Warszawa 1999, s. 62; T. Bojarski, Polskie prawo karne. Zarys części ogólnej, s. 51). Dotyczy to również norm z zakresu prawa karnego. Jednak zdaniem Trybunału Konstytucyjnego stosowanie tego ostatecznego narzędzia regulacji prawnokarnych powinno być w istotnej mierze ograniczone. Normy takie powinny się w procesie stosowania prawa wprowadzać wyjątkowo i wyłącznie wówczas, gdy z punktu widzenia racjonalnego ustawodawcy nie jest możliwe stosowanie unormowania pełnego w ramach przepisów prawa karnego. (...) Należy (...) zaznaczyć, iż tzw. «rdzeń zakazu» powinien być zawsze dokładnie i w sposób nie budzący wątpliwości*

oznaczony w ustawie karnej (zob. L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2003, s. 16).<sup>56</sup>

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wymogi dotyczące precyzji ustawy i stopnia jej określoności mogą zależeć od dziedziny prawa represyjnego, a zwłaszcza od charakteru i stopnia surowości przewidywanych sankcji karnych. Trybunał wyraził pogląd, iż „nie wydaje się możliwe sformułowanie jednolitych standardów precyzji ustawowej dla wykroczeń i przestępstw”<sup>57</sup>.

W orzecznictwie Trybunału dopuszcza się bowiem, w odniesieniu do tworzenia norm w dziedzinie prawa wykroczeń, większą swobodę ustawodawcy niż w odniesieniu do norm prawa karnego, określających przestępstwa. Odesłanie w zakresie znamion wykroczenia do innych przepisów tej samej ustawy należy uznać za dopuszczalne zwłaszcza wówczas, gdy przepis karny przewiduje kary o stosunkowo niewielkim stopniu dolegliwości.

Także w piśmiennictwie z zakresu prawa represyjnego zwraca się uwagę, że przepisy karne są w praktyce redagowane w różny sposób. Obok przepisów ustawowych, które w sposób wyczerpujący i precyzyjny określają wszystkie znamiona czynu zabronionego, ustawodawca częstokroć zamieszcza przepisy karne odsyłające, a także tzw. blankietowe. Przepisy takie wskazują czyn zabroniony, nie określając w sposób wyczerpujący jego znamion, ale w sposób wyraźny lub ukryty odsyłając do przepisów zamieszczonych w innych przepisach tej samej ustawy bądź nawet w innym akcie normatywnym.<sup>58</sup> Różnica między przepisem odsyłającym a blankietowym sprowadza się do tego, że ten pierwszy wskazuje wyraźnie przepisy, które składają się na określoną

---

<sup>56</sup> wyrok TK z dnia 13.05.2008 r., sygn. akt P 50/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 58; wyrok TK z dnia 26.11.2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97

<sup>57</sup> wyrok TK w sprawie P 50/07, wym. wyżej

<sup>58</sup> por. R. Dębski, *Pozaustawowe znamiona przestępstwa*, Łódź 1995, s. 123-124

normę karną, drugi natomiast odwołuje się w sposób ogólny do przepisów, które już zostały bądź dopiero będą uchwalone i opublikowane w przyszłości.<sup>59</sup>

W świetle powyższego należy uznać, iż kwestionowany przez Wnioskodawcę przepis art. 13a P. o z. zawierający odesłanie do przepisu wskazującego obowiązki przewodniczącego zgromadzenia, których niewykonanie powoduje odpowiedzialność karną, jest dopuszczalną oraz zgodną z zasadami techniki legislacyjnej metodą redagowania norm represyjnych.

Stosownie do § 75 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” [(Dz. U. Nr 100, poz. 908), dalej: zasady techniki prawodawczej]<sup>60</sup>, odesłanie do innych przepisów ustawowych jest dozwolone wówczas, 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.

Zasady tworzenia prawa zawarte w zasadach techniki prawodawczej nie wiążą wprawdzie ustawodawcy ani organów interpretujących i stosujących Konstytucję, wyrażają jednak uznane standardy poprawnej legislacji, konkretyzujące ogólne unormowania konstytucyjne.

<sup>59</sup> zob. J. Warylewski, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003, s. 326

<sup>60</sup> § 75. 1. 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, w tym ustaw określanych jako "kodeks", albo w postanowieniach umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie.

2. Odesłanie, o którym mowa w ust. 1, stosuje się 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. W takim przypadku w przepisie karnym można odesłać do określonego przepisu tej samej ustawy albo do postanowienia oznaczonej umowy międzynarodowej, używając zwrotu: "Kto **wbrew** przepisom art. ... (postanowieniom art. ... umowy .....)"

3. Odesłanie, o którym mowa w ust. 1, stosuje się także w przypadku, gdy przepis karny przewiduje inną niż sprawstwo formę popełnienia czynu zabronionego albo przewiduje okoliczności wyłączające, łagodzące lub zaostrzające odpowiedzialność karną, co wyraża się zwrotem: "Kto czyni przygotowania do przestępstwa określonego w art. ..." albo "Nie popełnia przestępstwa określonego w art. ..., kto ....." albo "Nie podlega karze za przestępstwo określone w art. ..., kto ....."

Stanowią zatem istotny argument przy ustalaniu treści bardziej szczegółowych wymogów wynikających z ogólnego nakazu określoności regulacji prawnych.

W myśl tych zasad, regułą podstawową jest oczywiście określanie znamion czynu zabronionego bez odsyłania do nakazów i zakazów w pozostałych przepisach tej samej ustawy lub w przepisach innych ustaw, ale w omawianym przypadku mamy do czynienia z wyraźnie sprecyzowanymi, zarówno w kwestionowanym w art. 10 ust. 4 P. o z., jak i ust. 5 tego artykułu, nakazami określonego działania przewodniczącego zgromadzenia w sytuacji zaistnienia takich zachowań uczestników tego zgromadzenia, które prowadzą, bądź mogą prowadzić, do utraty przez nie pokojowego charakteru.

Skoro w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażono pogląd<sup>61</sup>, że obowiązująca Konstytucja nie wyklucza stanowienia przepisów represyjnych, które określając czyn zabroniony odsyłają do aktów podustawowych w celu dookreślenia znamion ustawowych, to tym bardziej za dopuszczalne należy uznać mające taki sam cel odesłanie do przepisów ustawy, zwłaszcza tej samej.

Nie można zatem podzielić w pełni poglądu Wnioskodawcy, że na podstawie art. 13a P. o z. – odwołującego się w treści tej normy do przepisu art. 10 ust. 4 tej ustawy, jako nieprecyzującego w niezbędnym zakresie znamion czynu zabronionego, a przez to niespełniającego minimalnych standardów poprawnej legislacji, nie jest w ogóle możliwe ustalenie, które zachowania podlegają karze. Odpowiedź na tak postawione pytanie wymaga przede wszystkim starannej analizy przepisów ustawy – Prawo o zgromadzeniach, zwłaszcza tych, które zawierają przesłanki zakazu zgromadzenia, wskazane w art. 8 ust. 1 P. o z., a omówione powyżej.

---

<sup>61</sup> zob. wyrok w sprawie P 10/02, wym. w przyp. 58



Niewątpliwie stosowanie art. 13a P. o z. może w praktyce orzecniczej powodować w pewnych sytuacjach potrzebę analizy poglądów orzecznictwa mających znaczenie dla wyznaczenia granic odpowiedzialności przewodniczącego zgromadzenia. Są to jednak zagadnienia z zakresu stosowania prawa.

Norma wprowadzająca odpowiedzialność przewodniczącego zgromadzenia publicznego za brak działań zapewniających pokojowy jego przebieg nie jest zatem normą naruszającą standardy konstytucyjne zarówno w zakresie poprawności legislacyjnej, jak i określoności przepisów represyjnych.

Należy podkreślić, iż w art. 13a P. o z., który wprowadzono do tej ustawy nowelizacją z 2012 r., spenalizowane zostało wyłącznie umyślne niepodejmowanie przez przewodniczącego zgromadzenia środków przewidzianych ustawą, mających na celu zapobieżenie w istocie przekształceniu się zgromadzenia pokojowego w zgromadzenie pozbawione tego przymiotu, a zatem tylko takie zachowania, które mają cechy działania w złej woli.

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

W tym stanie rzeczy kwestionowaną przez Wnioskodawcę regulację należy zatem uznać za niezbędną dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana (zapewnienie porządku i bezpieczeństwa zarówno uczestnikom zgromadzenia, jak i osobom postronnym).

Cele, dla których ta sankcja została wprowadzona, pozostają w zgodzie z wartościami i zasadami przyjętymi w demokratycznym państwie prawnym, co oznacza, iż zaskarżone unormowanie, przewidziane w **art. 13a P. o z. w zw. z art. 10 ust. 4 tej ustawy**, w zakresie, w jakim ten drugi przepis odwołuje się do

znamienia „swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy”, **nie narusza zasad poprawnej legislacji, określonych w art. 2 Konstytucji RP, a także konstytucyjnych reguł określoności regulacji prawnokarnych, wywodzonych z art. 42 ust. 1 ustawy zasadniczej.**

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

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego