

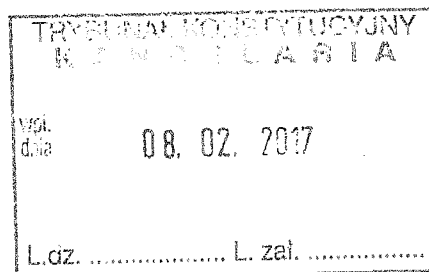


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 8 lutego 2017 r.

Sygn. akt Kp 1/17

BAS-WPTK-42/17



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 63 ust. 1 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Prezydenta RP z 28 grudnia 2016 r. (sygn. akt Kp 1/17), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, w zakresie, w jakim różnicuje status zgromadzeń publicznych, **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 i art. 57 Konstytucji;
- 2) art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, dodający do ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. poz. 1485) art. 24b ust. 4 rozumiany w ten sposób, że zarządzenie zastępcze o zakazie zgromadzania jest decyzją o zakazie zgromadzenia, o której mowa w art. 16 ust. 1 ustawy z 24 lipca 2015 r. powołanej w pkt 1, **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 57 Konstytucji;
- 3) art. 2 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach **nie jest niezgodny** z zasadą *lex retro non agit* wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Uwagi ogólne i kontekst normatywny przedmiotu kontroli

1. Prezydent RP złożył 28 grudnia 2016 r. w trybie kontroli prewencyjnej wnioszek o zbadanie konstytucyjności przepisów ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (dalej: ustawa nowelizująca albo u.n.), która wprowadza do ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. poz. 1485: dalej: prawo o zgromadzeniach albo p.z.) nowy rodzaj zgromadzenia – zgromadzenie organizowane cyklicznie (dodany rozdział 3a „Postępowanie w sprawach zgromadzeń organizowanych cyklicznie”).

2. Zgodnie z art. 57 Konstytucji, każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, a ograniczenie tej wolności może określać ustawa. Wolność organizowania pokojowych zgromadzeń oraz zakres jej ograniczeń można rozpatrywać odrębnie od wolności uczestniczenia w zgromadzeniach. Ustawodawca jest konstytucyjnie upoważniony do określenia ograniczeń wolności (organizowania) zgromadzeń, ale również zobowiązany do ustalenia formalnych warunków korzystania z niej. Jak wyjaśnił sąd konstytucyjny w wyroku z 18 grudnia 2014 r. (sygn. akt K 44/12): „Konieczność zagwarantowania efektywnej możliwości korzystania z wolności zgromadzeń oznacza, że ustawodawca ma obowiązek ustanowienia odpowiednich rozwiązań prawnych. [...] W szczególności dla zgromadzeń notyfikowanych czy zgromadzeń odbywających się w szczególnych miejscach ustawodawca powinien wprowadzić dalej idące gwarancje efektywnego korzystania z wolności zgromadzeń. Dotyczy to chociażby stworzenia podstaw prawnych odróżnienia takich zgromadzeń m.in. od zbiegowisk”. W aktach ustawowych należy zatem określić procedurę informowania o zamiarze zorganizowania zgromadzenia (notyfikacji), unormować zagadnienie kontrademonstracji i wskazać przesłanki i formę zakazu zgromadzenia, a także ustanowić procedurę jego kontroli. Regulacja ta musi dotyczyć wszelkich typów zgromadzeń (zob. J. Sułkowski [w:] *Konstytucja RP*, red. M. Safian, L. Bosek, t. I, Warszawa 2016, komentarz do art. 57, s. 1370).

Ustawodawca, wykonując nakaz konstytucyjny, określił ramy prawne korzystania z wolności zgromadzeń w prawie o zgromadzeniach. Wyodrębnił on następujące rodzaje zgromadzeń: a) zgromadzenie (tzw. zwykłe, zob. art. 3 ust. 1 p.z.); b) zgromadzenie spontaniczne (art. 3 ust. 2 p.z.); c) zgromadzenie w postępowaniu uproszczonym (art. 21 p.z.). Z regulacji prawa o zgromadzeniach zostały wyłączone *expressis verbis* zgromadzenia organizowane przez organy władzy publicznej oraz odbywane w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 2 p.z.; podstawą prawną tych ostatnich są odrębne ustawy, zob. przykładowo art. 12 i art. 13 ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego; t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1726 ze zm.). W odrębnych ustawach parlament ustalił warunki organizowania zgromadzeń w szczególnych miejscach, np. zgromadzenia na terenie szkół wyższych (art. 230 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym; t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1842 ze zm.), zgromadzenia na terenie Pomników Zagłady (art. 7 ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady; t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2120). Inaczej niż w prawie zgromadzeń uregulował także możliwość korzystania z wolności zgromadzeń, które miałyby odbyć się w szczególnym czasie (zgromadzenia w stanach nadzwyczajnych; art. 16 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym; t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 886 ze zm.; zgromadzenia przedwyborcze; zob. art. 107 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy; t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 15).

3. Prawo o zgromadzeniach definiuje zgromadzenie (zwykłe) jako zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych (art. 3 ust. 1 p.z.). Prawo organizowania zgromadzeń nie przysługuje jednak osobom nieposiadającym pełnej zdolności do czynności prawnych (art. 4 ust. 1 p.z.). Procedurę organizowania zgromadzenia (zwykłego) ustawodawca ukształtował w następujący sposób. Organizator zgromadzenia zawiadamia organ gminy o zamiarze zorganizowania zgromadzenia w taki sposób, aby wiadomość dotarła do organu nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 6 dni przed planowaną datą zgromadzenia (art. 7 ust. 1

p.z.). Treść zawiadomienia precyzuje art. 10 p.z. W przypadku wniesienia zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia, które nie spełnia ustawowych wymagań, organ gminy informuje niezwłocznie organizatora zgromadzenia o stwierdzonych brakach formalnych. Ponowne zawiadomienie, spełniające wymagania określone w p.z., wnosi się z zachowaniem ww. ustawowego terminu (art. 11 p.z.).

Ustawodawca uregulował także zagadnienie organizowania wielu zgromadzeń w tym samym miejscu i czasie. Zgodnie z art. 12 ust. 1 p.z.: „Jeżeli wniesiono zawiadomienia o zamiarze zorganizowania dwóch lub większej liczby zgromadzeń, które mają zostać zorganizowane chociażby częściowo w tym samym miejscu i czasie, i nie jest możliwe ich odbycie w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, o pierwszeństwie wyboru miejsca i czasu zgromadzenia decyduje kolejność wniesienia zawiadomień”. W takim przypadku, organ gminy niezwłocznie wzywa, telefonicznie i za pomocą środków komunikacji elektronicznej, do zmiany miejsca lub czasu zgromadzeń organizatorów zgromadzeń, którym nie przysługuje pierwszeństwo wyboru miejsca i czasu (wnieśli zawiadomienie później, niż inny organizator zgromadzenia, który uzyskał pierwszeństwo, gdyż złożył zawiadomienie wcześniej). Organ gminy może również przeprowadzić rozprawę administracyjną, jeżeli może to usprawnić uzgodnienia przez organizatorów zmiany miejsca lub czasu zgromadzeń. Jeżeli do uzgodnienia stanowisk nie dojdzie, organizatorzy zgromadzeń dokonują wyboru miejsca lub czasu zgromadzeń zgodnie z kolejnością wniesienia zawiadomień o zamiarze zorganizowania zgromadzenia (art. 12 ust. 2 oraz art. 13 p.z.).

Prawo o zgromadzeniach przewiduje możliwość zakazania zgromadzenia. Organ gminy wydaje decyzję o zakazie zgromadzenia nie później niż na 96 godzin przed planowaną datą zgromadzenia, jeżeli: 1) jego cel narusza wolność pokojowego zgromadzania się, jego odbycie narusza zakaz organizowania zgromadzeń przez osoby nieposiadające pełnej zdolności do czynności prawnych, albo takich, w których uczestniczyć będą osoby posiadające przy sobie broń, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne lub inne niebezpieczne materiały lub narzędzia, lub zasady organizowania zgromadzeń albo cel zgromadzenia lub jego odbycie naruszają

przepisy karne; 2) jego odbycie może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, w tym gdy zagrożenia tego nie udało się usunąć poprzez zmianę miejsca i czasu zgromadzenia w przypadku kolizji zgromadzeń, które miałyby się odbyć w tym samym miejscu i czasie (art. 14 pkt 1 i pkt 2 p.z.). Odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia wnosi się bezpośrednio do sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę organu gminy w terminie 24 godzin od jej udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej, jednakże wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji o zakazie zgromadzenia (art. 16 p.z.).

Oprócz zgromadzenia zwykłego ustawodawca przewidział możliwość organizowania zgromadzeń spontanicznych i zgromadzeń w trybie uproszczonym. Zgromadzeniem spontanicznym jest zgromadzenie, które odbywa się w związku z zaistniałym nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, którego odbycie w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej. Uczestnicy zgromadzenia spontanicznego nie mogą zakłócać przebiegu zgromadzenia zwykłego oraz zgromadzenia w trybie uproszczonym. Może być ono rozwiązane przez funkcjonariusza kierującego działaniami Policji z przyczyn wskazanych w ustawie. Natomiast zgromadzenie organizowane w trybie uproszczonym może się odbyć, gdy organizator zgromadzenia uzna, że planowane zgromadzenie nie będzie powodować utrudnień w ruchu drogowym, a w szczególności powodować zmiany w jego organizacji. Wówczas organizator zgromadzenia organizowanego w trybie uproszczonym zawiadamia, nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 2 dni przed planowaną datą zgromadzenia, o zamiarze zorganizowania zgromadzenia właściwe gminne (miejskie) centrum zarządzania kryzysowego, a w przypadku gdy w danej gminie nie zostało ono utworzone – wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego, (art. 22 p.z.). Do zgromadzeń organizowanych w trybie uproszczonym nie ma zastosowania art. 14 p.z. (upoważniający organ gminy do wydania decyzji o zakazie zgromadzenia), lecz mogą one zostać rozwiązane przez organizatora albo przez przedstawiciela organu gminy po spełnieniu ustawowych przesłanek (np. ich przebieg zagraża życiu lub zdrowiu albo mieniu w znacznych rozmiarach; art. 25 oraz art. 26 p.z.).

4. Wraz z wejściem w życie zaskarżonej ustawy nastąpi zmiana dotychczasowego katalogu rodzajów zgromadzeń oraz warunków ich organizowania. Zasadniczym celem uchwalonej ustawy nowelizującej jest wprowadzenie nowej kategorii zgromadzeń – zgromadzeń organizowanych cyklicznie (dalej: zgromadzenia cykliczne). Artykuł 1 pkt 4 u.n. wprowadza do p.z. nowy rozdział 3a „Postępowanie w sprawach zgromadzeń organizowanych cyklicznie” (art. 26a-26e). Nowa regulacja określa przesłanki, jakie należy spełnić, aby zgromadzenie uzyskało status cyklicznego. Jeśli planowane zgromadzenie odpowiada ustawowym warunkom, organizator będzie miał możliwość zwrócenia się z wnioskiem do wojewody o wyrażenie zgody na cykliczne jego organizowanie. We wniosku organizator będzie zobowiązany do uzasadnienia celu cyklicznego organizowania zgromadzenia (art. 26a p.z.). Wojewoda wydaje zgodę na cykliczne organizowanie zgromadzenia (w formie decyzji) nie później niż na 5 dni przed planowanym terminem pierwszego z cyklu, biorąc w szczególności pod uwagę okoliczność wcześniejszego organizowania zgromadzeń przez wnioskodawcę oraz jego cel i udostępnia informację o miejscu i terminach zgromadzeń cyklicznych (art. 26b ust. 1-2 p.z.). Na podstawie jednej decyzji wojewody dane zgromadzenie cykliczne może się odbyć w okresie nie dłuższym niż 3 lata od zorganizowania pierwszego z cyklu zgromadzeń (art. 26d p.z.).

Nowelizacja modyfikuje warunki rozwiązywania problemu zgłoszenia dwóch lub większej liczby zgromadzeń, które mają zostać zorganizowane, chociażby częściowo w tym samym miejscu i czasie. Po pierwsze, doprecyzowuje pojęcie „w tym samym miejscu i czasie” wyjaśniając, że ww. przypadek zachodzi, gdy zgromadzenia mają zostać zorganizowane (*verba legis*) „w szczególności w odległości mniejszej niż 100 m pomiędzy zgromadzeniami”. Podtrzymuje zasadę, że jeżeli zgromadzenia mają się odbyć w jednym miejscu i czasie (w ww. warunkach) i nie jest możliwe odbycie ich w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, o pierwszeństwie wyboru miejsca i czasu zgromadzenia decyduje kolejność wniesienia zgłoszenia. Jednakże spod tej zasady wyłączone są zgromadzenia cykliczne, którym przysługuje pierwszeństwo w wyborze miejsca i czasu przed innymi zgromadzeniami organizowanymi na podstawie p.z. (art. 1 pkt 1 u.n.; zdanie trzecie zmienionego art. 12 ust. 1 p.z.).

Kwestię pierwszeństwa reguluje również art. 26b ust. 3 i ust. 4 p.z. Wraz z wydaniem decyzji wyrażającej zgodę na zgromadzenie cykliczne wojewoda informuje bowiem o wydaniu decyzji organ gminy, na terenie której ma się odbyć zgromadzenie cykliczne. Jeżeli wojewoda wydał zgodę na odbycie zgromadzenia cyklicznego w miejscu i czasie, w których miało się odbyć inne zgromadzenie, organ gminy, w ciągu 24 godzin od otrzymania ww. informacji wydaje decyzję o zakazie zgromadzenia wcześniej notyfikowanego. W przypadku niewykonania przez organ gminy tego obowiązku, wojewoda wydaje niezwłocznie zarządzenie zastępcze o zakazie zgromadzenia.

Zarówno art. 12 p.z. (kwestia wniesienia zawiadomienia o zorganizowaniu dwóch lub większej liczby zgromadzeń w tym samym miejscu i czasie; pierwszeństwa dla zgromadzenia zgłoszonego wcześniej; pierwszeństwa wyboru miejsca i czasu zorganizowania zgromadzenia dla zgromadzenia cyklicznego) oraz art. 14 p.z. (przesłanki wydania przez organ gminy decyzji o zakazie zgromadzenia) będzie się stosować odpowiednio.

Artykuł 2 u.n. (przepis przejściowy) rozstrzyga, że do zgromadzeń, o których organizacji wniesiono zawiadomienia przed dniem wejścia w życie ustawy i które mają się odbyć w tym samym miejscu i czasie, co zgromadzenia cykliczne, będzie miał zastosowanie art. 26b ust. 3 i ust. 4 p.z., co oznacza, że organ gminy będzie zobowiązany do wydania decyzji o zakazie zgromadzenia zgłoszonego przed wejściem w życie u.n., jeśli w tym samym miejscu i czasie ma się odbyć zgromadzenie cykliczne. W przypadku niewykonania przez organ gminy tego obowiązku wojewoda będzie zobowiązany do wydania niezwłocznie zarządzenia zastępczego o zakazie zgromadzenia. Ustawa ma wejść w życie 14 dni od dnia ogłoszenia.

5. Warto już w tym miejscu podkreślić, że istotną odrębnością kontroli prewencyjnej jest przede wszystkim silniej zarysowane domniemanie konstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 lutego 2001 r. w sprawie o sygn. akt K 27/00 zwrócił uwagę, że: „Szczególnie silne domniemanie konstytucyjności ma miejsce w kontroli prewencyjnej. Na podmiocie, który inicjuje kontrolę konstytucyjności prawa, spoczywa ciężar dowodu, że kwestionowana

regulacja prawna jest niezgodna z konstytucją. Wnioskodawca musi przedstawić przekonujące argumenty, uzasadniające tezę o niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „Konsekwencją «silniejszego» domniemania konstytucyjności przepisów kontrolowanych w trybie kontroli prewencyjnej jest również konieczność zachowania przez Trybunał Konstytucyjny, oceniający materialnoprawne zarzuty sformułowane w tym trybie, szczególnej powściągliwości, będącej wyrazem ograniczonej wiedzy o tym, jak w praktyce będą odczytywane zaskarżone przepisy” (wyrok TK z 4 listopada 2009 r., sygn. akt Kp 1/08; zob. również orzeczenie TK z 12 stycznia 1995 r., sygn. akt K 12/94; wyroki TK z: 24 czerwca 1998 r., sygn. akt 3/98; 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02; 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07; 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08; L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001, komentarz do art. 122, s. 18). W takiej sytuacji na wnioskodawcy ciąży obowiązek przedstawienia w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym argumentacji, która bezspornie przesądzałaby o niekonstytucyjności kontrolowanych norm.

II. Artykuł 1 pkt 4 ustawy wprowadzający art. 26a-26e p.z.

1. Przedmiot kontroli, zarzuty wnioskodawcy

1. Prezydent RP zaskarżył art. 1 pkt 4 u.n. w zakresie, w jakim dodając do prawa zgromadzeń rozdział 3a („Postępowanie w sprawach zgromadzeń organizowanych cyklicznie”) „różnicuje status zgromadzeń publicznych przy zastosowaniu elementu konstrukcyjnego nieprzewidzianego na gruncie konstytucyjnym” (*petitum* wniosku).

Artykuł 1 pkt 4 u.n. stanowi:

„W ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. poz. 1485) wprowadza się następujące zmiany: [...] 4) po rozdziale 3 dodaje się rozdział 3a w brzmieniu:

«Rozdział 3a

Postępowanie w sprawach zgromadzeń organizowanych cyklicznie

Art. 26a. 1. Jeżeli zgromadzenia są organizowane przez tego samego organizatora w tym samym miejscu lub na tej samej trasie co najmniej 4 razy w roku według opracowanego terminarza lub co najmniej raz w roku w dniach świąt państwowych i narodowych, a tego rodzaju wydarzenia odbywały się w ciągu ostatnich 3 lat, chociażby nie w formie zgromadzeń i miały na celu w szczególności uczczenie doniosłych i istotnych dla historii Rzeczypospolitej Polskiej wydarzeń, organizator może zwrócić się z wnioskiem do wojewody o wyrażenie zgody na cykliczne organizowanie tych zgromadzeń.

2. We wniosku, o którym mowa w ust. 1, organizator podaje uzasadnienie celu cyklicznego organizowania zgromadzeń ze wskazaniem liczby i terminarza ich organizacji.

3. Organizator składa wniosek, o którym mowa w ust. 1, do wojewody nie później niż na 7 dni przed planowaną datą pierwszego z cyklu zgromadzeń.

Art. 26b. 1. Wojewoda wydaje decyzję w przedmiocie zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń nie później niż na 5 dni przed planowanym terminem pierwszego z cyklu zgromadzeń, biorąc w szczególności pod uwagę okoliczność wcześniejszego organizowania zgromadzeń przez wnioskodawcę oraz cel cyklicznego organizowania zgromadzeń.

2. Wojewoda, jednocześnie z wydaniem decyzji w przedmiocie zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń, udostępnia na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej informację o miejscu i terminach zgromadzeń organizowanych cyklicznie oraz informuje o wydaniu decyzji organ gminy, na terenie której ma się odbyć zgromadzenie cykliczne.

3. Jeżeli wojewoda wydał zgodę na odbycie zgromadzenia cyklicznego w miejscu i czasie, w których miało się odbyć inne zgromadzenie, organ gminy, w ciągu 24 godzin od otrzymania informacji, o której mowa w ust. 2, wydaje decyzję, o której mowa w art. 14 pkt 3.

4. W przypadku niewykonania przez organ gminy obowiązku, o którym mowa w ust. 3, wojewoda wydaje niezwłocznie zarządzenie zastępcze o zakazie zgromadzenia.

Art. 26c. 1. Wojewoda wydaje decyzję o cofnięciu zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń: 1) na wniosek organizatora; 2) jeżeli co najmniej

dwukrotnie, w terminach określonych w terminarzu, o którym mowa w art. 26a ust. 1, nie zostały one zorganizowane.

2. Przepisu ust. 1 pkt 2 nie stosuje się, jeżeli zgromadzenie nie mogło zostać zorganizowane z przyczyn niezależnych od organizatora.

3 Art. 26d. Na podstawie jednej decyzji o wyrażeniu zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń zgromadzenia te mogą odbywać się w okresie nie dłuższym niż 3 lata od przeprowadzenia pierwszego z cyklu zgromadzeń.

Art. 26e. Do zgromadzeń organizowanych cyklicznie przepisy art. 8, art. 10–12 oraz art. 14–20 stosuje się odpowiednio»”.

2. Wnioskodawca wyjaśnia, że ustawa nowelizująca wprowadza do systemu prawa nowy rodzaj zgromadzeń – zgromadzenia cykliczne: „Na podstawie jednej decyzji wojewody o wyrażeniu zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń zgromadzenia te będą mogły odbywać się przez trzy lata, przy czym – w razie zgłoszenia innych zgromadzeń, które miałyby się odbyć w tym samym miejscu i czasie – zgromadzeniom cyklicznym przysługiwać ma ustawowe pierwszeństwo” (wniosek, s. 6). Prezydent RP podkreśla, że: „gwarancje wolności zgromadzeń wynikające z art. 57 Konstytucji dotyczą wszelkich form pokojowego zgromadzania się osób. Obejmują one zatem wszystkie zgromadzenia i obowiązkiem organów władzy publicznej jest zapewnienie warunków realizacji wolności pokojowego zgromadzania się niezależnie od tego, w jakiej formie jednostki chcą z niej korzystać. Nie ma zatem podstaw, aby na gruncie art. 57 Konstytucji różnicować sytuację zgromadzeń, stosując kryterium częstotliwości ich przeprowadzania” (*ibidem*). Analiza nowych regulacji prowadzi Prezydenta RP do wniosku, że wydatnie osłabiają one „gwarancje korzystania z konstytucyjnej wolności zgromadzeń oraz wprowadzi stan niepewności prawnej pragnących korzystać z tej wolności” (*ibidem*). Prezydent RP stawia zarzut naruszenia zasady równości, ponieważ przepisy o organizowaniu zgromadzeń cyklicznych „różnicują sytuację prawną podmiotów podobnych na podstawie kryterium, które nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia. Sytuacja prawna zgromadzeń nie powinna być różnicowana w zależności od organu uczestniczącego w postępowaniu poprzedzającym odbycie zgromadzenia, jak też od częstotliwości ich przeprowadzania. Konstytucyjna ochrona zgromadzeń nie jest

uzależniana również od celów, jakie uczestnicy zgromadzenia pragną osiągnąć i jedynym wymogiem jest pokojowy przebieg manifestacji”. Następnie wnioskodawca podkreśla, że u.n. zróżnicowała sytuację prawną zgromadzeń. Wnioskodawca dalej wyjaśnia, że odmienna regulacja obowiązków dotyczących organizowania zgromadzeń publicznych „ogranicza korzystanie z konstytucyjnej wolności, i to nie w oparciu o dopuszczalne przesłanki, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Na skutek wejścia w życie zaskarżonych regulacji „ograniczane są prawa zgromadzeń publicznych, w przypadku których organ gminy nie stwierdził, by cel zgromadzenia sprzeciwiał się ustawie – Prawo o zgromadzeniach lub naruszał przepisy ustaw karnych lub aby odbycie zgromadzenia miało zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach” (wniosek, s. 8).

2. Wzorce konstytucyjne

1. Prezydent RP jako wzorce kontroli wskazał art. 32 ust. 1 oraz art. 57 Konstytucji. Artykuł 32 ust. 1 Konstytucji („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władzę publiczną”) ustanawia zasadę równości wobec prawa, określa treść tego pojęcia i zakres tej zasady (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 32, s. 5 i n.; W. Borysiak/L. Bosek [w:] *Konstytucja RP*, red. M. Safian, L. Bosek, t. I, Warszawa 2016, komentarz do art. 32, s. 831).

Jak wyjaśnił sąd konstytucyjny w wyroku z 12 lipca 2012 r. (sygn. akt P 24/10), podsumowując jednolitą linię orzecniczą, „ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości wymaga rozpatrzenia trzech zagadnień. Po pierwsze, należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna. Po drugie, konieczne jest stwierdzenie, czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Po trzecie wreszcie, jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to – mając na uwadze, że

zasada równości nie ma charakteru absolutnego – niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne” (zob. także: wyroki TK z: 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 8 czerwca 2016 r., sygn. akt K 37/13). Odstępstwo od równego traktowania podmiotów podobnych jest konstytucyjnie dozwolone, jeżeli zróżnicowanie odpowiada wymogom relewancji (a więc pozostaje w bezpośrednim, racjonalnym związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma), proporcjonalności (co powoduje konieczność sprawdzenia, czy waga interesu, któremu zróżnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania) oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej (zob. wyrok TK z 8 czerwca 2016 r., sygn. akt K 37/13). „Pamiętać przy tym należy, że – wobec przyznania prawodawcy przez ustawę zasadniczą szerokiego zakresu swobody regulacyjnej – przy orzekaniu przez sąd konstytucyjny o zgodności określonego unormowania z zasadą równości, ze względu na konieczność stosowania w tym wypadku kryteriów ocennych, niezbędne jest zachowanie pewnej powściągliwości, zwłaszcza jeżeli weźmiemy pod uwagę domniemanie konstytucyjności ustanowionych przepisów prawnych” (wyrok TK z 12 lipca 2012 r., sygn. akt P 24/10).

2. Drugim wzorcem kontroli konstytucyjności zakwestionowanej regulacji wnioskodawca uczynił art. 57 Konstytucji, który stanowi: „Każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa”. Przepis ten stanowi gwarancję wolności zgromadzeń i wyraża – zgodnie z systematyką rozdziału II Konstytucji – jedną z wolności politycznych odnoszących się w swym zasadniczym wymiarze do uczestnictwa jednostek w życiu publicznym. Artykuł 57 Konstytucji stanowi jeden z podstawowych elementów determinujących status jednostki w relacji do państwa, przez co staje się rozstrzygnięciem mającym istotne znaczenie w perspektywie konstytucyjnego modelu ustrojowego. Dodać trzeba, że Prezydent

RP w uzasadnieniu swojego wniosku (s. 4-5), rekonstruuje zakres obowiązków ustawodawcy w urzeczywistnianiu wolności zgromadzeń, powołuje się na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz). W tym miejscu należy zatem wyjaśnić, że wolność zgromadzeń gwarantuje również art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: Konwencja). Pozostaje on, co do zasady, treściowo zbieżny z konstytucyjną wolnością organizowania i uczestniczenia w zgromadzeniach. W literaturze i orzecznictwie trybunalskim dekodowanie treści konstytucyjnej wolności zgromadzeń następuje także poprzez uwzględnienie wypowiedzi ETPCz (zob. przykładowo wyrok TK z 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12 oraz J. Sułkowski, *op. cit.*, s. 1370 i n.). Sejm uwzględni zatem w swojej analizie także linię orzeczniczą utworzonego na mocy Konwencji sądu międzynarodowego.

3. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 września 2014 r. (sygn. akt K 44/12) art. 57 Konstytucji wyraża wolność, co obliguje organy państwa do jej postrzegania – co do zasady – przez pryzmat określonej sfery autonomicznego działania jednostek, które w tym konkretnym zakresie pozostają wolne od ingerencji władzy publicznej. Z tego względu korzystanie z wolności nie może być reglamentowane przez państwo. Rolą państwa ma być zapewnienie warunków do realizacji danej wolności, a ewentualna interwencja organów władzy publicznej powinna mieć zawsze charakter wyjątkowy. Może następować jedynie w sytuacjach dających się racjonalnie uzasadnić oraz w myśl ogólnych zasad wyrażonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Samo pojęcie zgromadzenia było już przedmiotem wnikliwej analizy i ma ugruntowane znaczenie w orzecznictwie Trybunału (zob. wyroki TK z: 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99; 10 listopada 2004 r., sygn. akt Kp 1/04; 18 stycznia 2006 r., sygn. akt K 21/05; 10 lipca 2008 r., sygn. akt P 15/08). Artykuł 57 Konstytucji nie limituje spraw, które mogą stanowić przedmiot zgromadzenia – może ono być poświęcone zarówno sprawom z zakresu szeroko rozumianej polityki (na taki charakter wskazuje zresztą umiejscowienie przez ustrojodawcę prawa do

zgromadzeń wśród praw politycznych jednostki), jak i sprawom niemającym takiego charakteru, w tym prywatnym; obejmuje ono zgromadzenia w pomieszczeniach zamkniętych, jak i zgromadzenia na otwartej przestrzeni. Treść poglądów głoszonych w trakcie zgromadzenia może mieć dowolną treść, pod warunkiem, że nie są one sprzeczne z prawem. Szerokie rozumienie zgromadzenia przyjmuje także sąd konstytucyjny, odnosząc je zarówno do wspólnego rozważania spraw publicznych, jak i niepublicznych (prywatnych). „Podstawowym kryterium identyfikującym zgromadzenie publiczne jest jego cel, rozumiany też jako przyczyna zebrania się pewnej grupy ludzi w danym miejscu i czasie. Zgromadzenie jest zebraniem celowym, ponieważ wiąże się zawsze z wyrażeniem opinii, zajęciem stanowiska, udzieleniem poparcia czy próbą obrony określonych interesów. Obejmuje każdą formę publicznej wypowiedzi odnoszącej się do kwestii mającej znaczenie dla danej zbiorowości. Najczęstszym powodem odbycia się zgromadzenia jest zwrócenie uwagi na określony problem, a w efekcie zaprezentowanie go szerszemu gronu odbiorców oraz wywołanie debaty publicznej.

Drugim podstawowym kryterium, wyrażonym wprost w art. 57 Konstytucji, jest pokojowy charakter zgromadzenia. Chodzi tu o takie zgromadzenie, które przebiega z poszanowaniem integralności fizycznej osób oraz mienia prywatnego i publicznego. Zgromadzenia pokojowe wykluczają stosowanie przemocy oraz przymusu przez jego uczestników zarówno w odniesieniu do innych osób biorących udział w zgromadzeniu, jak i osób trzecich, czy też funkcjonariuszy publicznych. Ocena pokojowego charakteru zgromadzenia powinna dotyczyć założonego celu, zamiarów organizatorów, jak i samego przebiegu takiego wydarzenia [...]. Stwierdzenie utraty pokojowego charakteru zgromadzenia nie może jednak wiązać się z jakimkolwiek naruszeniem jego spokojnego przebiegu czy ekscesem jednego uczestnika. Przyjmuje się bowiem, że dopiero nasilenie zachowań zakłócających porządek, powodujących szkody materialne oraz skutkujących przemocą względem uczestników może świadczyć o utracie przymiotu pokojowości zgromadzenia” (wyrok TK z 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12). Przestrzeganie pokojowego charakteru zgromadzenia stanowi warunek korzystania z wolności zgromadzeń – w razie utraty przez zgromadzenie pokojowego charakteru przekształca się ono w niebezpieczne zbiegowisko, które nie korzysta

z konstytucyjnej ochrony (por. wyrok TK z 10 lipca 2008 r., sygn. akt P 15/08). Ocena, czy w konkretnej sytuacji doszło do utraty przez zgromadzenie pokojowego charakteru, musi być dokonywana z daleko posuniętą ostrożnością.

Sąd konstytucyjny podkreśla zatem, że zgromadzeniem w rozumieniu art. 57 Konstytucji jest każde pokojowe zebranie osób pragnących wspólnie, publicznie wyrazić poglądy bądź stanowiska lub uzewnętrznić przeżycia dotyczące sfery dobra wspólnego. „Tak rozumiane zgromadzenie ma charakter okazjonalny, przez co jego byt jest – w swej istocie – krótkotrwały i odnosi się wyłącznie do konkretnej sytuacji obecnej w przestrzeni publicznej. Istotą wolności określonej w art. 57 Konstytucji jest pozostawienie każdemu możliwości swobodnego określenia kwestii, której będzie dotyczyło zgromadzenie, jak również wyboru jego czasu i miejsca. Chodzi tu zatem o swobodę decydowania jednostki o tym, w jakiej sprawie, gdzie i kiedy będzie się publicznie wypowiadać”. Zgromadzenie publiczne, choć jest okazjonalne, nie jest jednak przypadkowym zgrupowaniem osób, lecz zgromadzeniem intencjonalnym, zwołanym przez jego organizatorów; ma swój konkretny cel, którym jest wyrażenie opinii lub idei albo też obrona określonych interesów przez jego uczestników. Inaczej więc niż w sytuacji przypadkowo zebranej grupy ludzi, zakłada się konieczne minimum organizacji zgromadzenia oraz istnienie organizatora, przedstawienia celu i miejsca zgromadzenia. Przyjmuje się także, że zamiar organizacji takiego zgromadzenia powinien zostać zgłoszony odpowiednim organom władzy publicznej.

4. Bogusław Banaszak wyjaśnia „wolność zgromadzeń stanowi konieczny element demokracji i ściśle związanego z nią pluralizmu” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 289; zob. także A. Wróbel, *Wolność zgromadzania się [w:] Wolności i prawa polityczne*, red. W. Skrzydło, Kraków 2002, s. 20 i n.). A zatem wolność zgromadzeń wiąże się z możliwością wpływania jednostek na proces decyzyjny oraz kształtowanie woli politycznej niezależnie od istniejącego mechanizmu przedstawicielskiego, a więc w okresach między poszczególnymi aktami wyborczymi. Wolność zgromadzeń ma zatem znaczenie zarówno dla ochrony interesów mniejszości, względem większości rządzącej, stwarza bowiem okazję do oddziaływania na sferę publiczną oraz określania kierunków podejmowanych rozstrzygnięć. Pełni ona funkcję stabilizacyjną

w odniesieniu do istniejącego ładu społecznego oraz politycznego, a przede wszystkim w stosunku do mechanizmu przedstawicielskiego, umożliwia dokonywanie publicznej analizy źródeł, przyczyn oraz istoty niezadowolenia społecznego. Stwarza okazję do wyrażenia krytyki lub negacji obowiązującego porządku prawnego lub społecznego. Odgrywa więc rolę mechanizmu wczesnego ostrzegania. Dzięki temu organy przedstawicielskie mogą poznać źródła napięć wywołujących sprzeciw członków społeczeństwa w odniesieniu do konkretnych rozstrzygnięć w przestrzeni publicznej. W tym znaczeniu zgromadzenia stanowią istotne uzupełnienie mechanizmu przedstawicielskiego, zapobiegając w państwie demokratycznym powstawaniu takich napięć w społeczeństwie, wynikających z przerwania komunikacji społecznej, które mogłyby zagrażać demokracji (zob. wyrok TK z 18 stycznia 2006 r., sygn. akt K 21/05). Istnienie określonych gwarancji wolności zgromadzeń jest więc warunkiem uznania demokratycznego charakteru państwa. Realizowanie tej wolności w przestrzeni publicznej jest natomiast konieczne dla prawidłowego funkcjonowania wspólnoty politycznej (wyrok TK z 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12; zob. także wyroki TK z: 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99; 10 listopada 2004 r., sygn. akt Kp 1/04; 10 lipca 2008 r., sygn. akt P 15/08).

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

5. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że: „Wolność organizowania [zgromadzeń – uwaga własna] musi być wolna od ingerencji władz publicznych, co nie oznacza, że etap ten zasadniczo pozostaje poza jakimkolwiek zakresem ich działania. Cele, miejsce, przebieg i charakter zgromadzenia muszą być przedmiotem bliższego zainteresowania władz publicznych z uwagi na konieczność zapewnienia pokojowego charakteru zgromadzenia oraz zważywszy na konieczność ochrony praw i wolności innych osób. [...] Organy władzy publicznej nie powinny także ingerować w cel zgromadzenia, jego porządek rozumiany jako program (sekwencja)

określonych zdarzeń ani charakter związany z wyborem sposobu ekspresji uczestników manifestacji. Granicą nieingerencji będzie pokojowy charakter zgromadzenia oraz zapewnienie działania zgodnego z prawem. Ograniczeniom może podlegać wybór miejsca i czasu zgromadzenia [...], gdyż zgromadzenie publiczne odbywa się w sferze publicznej (ogólnodostępnej) i pociąga za sobą wystąpienie pewnego stopnia uciążliwości. Rolą władz publicznych jest wyważenie interesu ogólnego i interesu organizatorów i uczestników zgromadzenia” (J. Sułkowski, *op. cit.*, s. 1367 wraz ze wskazaną tam literaturą, orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego oraz ETPCz). Realizacja wolności zgromadzeń wymaga określonej aktywności ze strony władz publicznych. Są one zobowiązane podjąć działania gwarantujące możliwość bezpiecznego odbycia zgromadzenia, w szczególności przez zabezpieczenie przed ewentualnymi aktami przemocy ze strony osób trzecich (przeciwników manifestacji; zob. orzeczenie ETPCz z 6 marca 1987 r. w sprawie Plattform „Ärzte für das Leben” przeciwko Austrii, skarga nr 10126/82).

6. Wolność zgromadzeń może podlegać ograniczeniom, co przewidziano wprost w art. 57 zdanie 2 Konstytucji. Granice ingerencji w tej sferze wyznacza zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji; zob. także wniosek, s. 8). Tym samym należy stwierdzić, że wszelkie ograniczenia wolności zgromadzeń mogą być ustanowione tylko w ustawie, jedynie jeżeli jest to konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej bądź wolności i praw innych osób. Ograniczenia nie mogą przy tym sięgać tak daleko, aby naruszać istotę danej wolności bądź prawa.

A zatem ustrojodawca dopuścił możliwość ograniczania wolności zgromadzeń z uwagi na konieczność zapewnienia zarówno bezpieczeństwa oraz porządku publicznego, jak i wolności zgromadzeń innych osób. Tym samym ustawodawca, realizując nakaz konstytucyjny ustalenia proceduralnych reguł korzystania z wolności zgromadzeń, może ustanowić takie ograniczenia przedmiotowej wolności, które wynikają z potrzeby dostosowania zamiarów

jednostek pragnących realizować wolność zgromadzeń do okoliczności faktycznych, w jakich będą działać.

Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się już na temat oceny konieczności ograniczeń w odniesieniu do wolności zgromadzeń. Stwierdził, że: „[...] ocena proporcjonalności ograniczenia tej konkretnej wolności musi być prowadzona z uwzględnieniem surowych kryteriów niezbędności ograniczenia. Jest to podyktowane szczególnym znaczeniem wolności zgromadzeń zarówno w odniesieniu do jednostki, jak i w kontekście rozwoju demokratycznego społeczeństwa. Oznacza to możliwość wprowadzania ograniczeń tylko w sytuacjach, w których istnieje szczególnie istotna potrzeba ochrony jednej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z tego względu nie można traktować jako niezbędne takich ograniczeń wolności zgromadzeń, które prowadzą do zamrożenia debaty społecznej i wymuszonego milczenia o nieujawnionych zjawiskach” (wyrok TK z 10 lipca 2008 r., sygn. akt P 15/08). Uwzględniając orzecznictwo ETPCz wyjaśnić trzeba, że wielokrotnie podkreślał on konieczność przyznania jednostkom rzeczywistej i efektywnej swobody pokojowego zgromadzania się, a obowiązek władz państwowych postrzegał w ten sposób, że powinny one w każdych okolicznościach wykazywać odpowiedni poziom tolerancji dla pokojowych zgromadzeń niezależnie od tego, że odbywanie się zgromadzeń może wiązać się z pewnymi zaburzeniami porządku publicznego (orzeczenia ETPCz z: 10 lipca 2012 r. w sprawie Berladir i inni przeciwko Rosji, skarga nr 34202/06; 3 października 2013 r. w sprawie Kasparov przeciwko Rosji, skarga nr 21613/07; 20 lutego 2014 r. w sprawie Nosov i inni przeciwko Rosji, skargi nr 9117/04 i 10441/04). Sąd międzynarodowy wskazywał na potrzebę zawężającej interpretacji wszelkich ograniczeń dotyczących swobodnego, pokojowego zgromadzania się, gwarantowanego w art. 11 ust. 1 Konwencji. Ograniczenia mogą dotyczyć zgromadzeń, które tracąc pokojowy charakter, mogą przez to zagrażać bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu (zob. orzeczenia ETPCz z: 2 października 2001 r. w sprawie Stankov i the United Macedonian Organisation Ilinden przeciwko Bułgarii, skarga nr 29221/95, 29225/95; 20 lutego 2003 r. w sprawie Djavit An przeciwko Turcji, skarga nr 20652/92; 14 lutego 2006 r. w sprawie Christian Democratic People's Party przeciwko Mołdawii, skarga

nr 28793/02), lecz nie mogą wynikać z tego, że organy władzy publicznej nie akceptują stanowiska osób biorących udział w zgromadzeniu oraz formułowanej przez nich krytyki (por. orzeczenie ETPCz z 12 czerwca 2014 r. w sprawie Primov przeciwko Rosji, skarga nr 17391/06). Ograniczanie prawa do zgromadzeń jest niedopuszczalne, jeśli jest podejmowane bez uprzedniej oceny stopnia zagrożenia, lecz następuje niejako automatycznie (por. orzeczenie ETPCz w sprawie Primov..., § 131; zob. także wyrok TK z 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12).

Warto także zauważyć, że w świetle rozstrzygnięć organów strasburskich przesłanką upoważniająca do ograniczenia wolności zgromadzeń jest również bezpieczeństwo publiczne rozumiane jako bezpieczeństwo i stabilność państwa. Wydany przez władze austriackie zakaz wobec zgromadzeń wyraźnie popierających związanie Austrii z Niemcami i negujących istnienie narodu austriackiego został uznany za nienaruszający standardu konwencyjnego, a zatem za ograniczenie konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego (zob. rozstrzygnięcie Komisji Praw Człowieka z 15 marca 1984 r. w sprawie Association and H. przeciwko Austria, skarga nr 9905/82; W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa, komentarz do art. 57, s. 33).

7. W polskim porządku prawnym dopuszczalne jest przeprowadzanie wyłącznie pokojowych zgromadzeń. Warunek pokojowego charakteru zgromadzenia przesądza o jego konstytucyjnej ochronie. Tak określona wolność zgromadzeń może podlegać ograniczeniom. Podstawowymi ograniczeniami tej wolności wynikającymi z prawa są: obowiązek wcześniejszego zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia (choć zarazem sąd konstytucyjny za zbyt daleko idący uznał obowiązek notyfikacyjny w przypadku zgromadzeń spontanicznych – por. wyrok TK z 18 stycznia 2006 r., sygn. akt K 21/05), zakaz organizowania zgromadzeń przez osoby nieposiadające pełnej zdolności do czynności prawnych, zakaz uczestnictwa w zgromadzeniu osób uzbrojonych czy też możliwość rozwiązania zgromadzenia przez przedstawiciela organu gminy. Konstytucyjność regulacji wprowadzających te ograniczenia badał sąd konstytucyjny i potwierdził ich zgodność z ustawą zasadniczą. Nie naruszają zatem standardu konstytucyjnego przepisy

wprowadzające obowiązek notyfikacyjny; jest on usprawiedliwiony koniecznością podjęcia przez organy władzy publicznej działań zapewniających bezpieczeństwo planowanego zgromadzenia. Podobnie nie budzi wątpliwości sądu konstytucyjnego ani zakaz uczestnictwa w zgromadzeniu osób uzbrojonych, ani możliwość rozwiązania zgromadzenia przez przedstawiciela organu władzy publicznej w przypadku, gdy dochodzi do poważnego i bezpośredniego zagrożenia pokojowego charakteru zgromadzenia, a w konsekwencji do zagrożenia jednej z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 18 stycznia 2006 r., sygn. akt K 21/05 oraz 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12).

8. Uwzględniając kontekst prawnoporównawczy warto wskazać, że austriacki standard konstytucyjny także wymaga, aby organy władz publicznych przy wyznaczaniu zakresu wolności zgromadzeń dokonywały równoważenia wolności konstytucyjnych, czyli wolności organizatora zgromadzenia oraz praw i wolności innych osób, w tym swobody działalności gospodarczej (która może doznać ograniczenia np. na skutek demonstracji przed zakładem przedsiębiorcy), przy czym tej drugiej nie należy automatycznie przyznawać mniejszej wagi. Do poszanowania praw innych osób jest także zobowiązany organizator zgromadzenia (zob. VfSlg. 12155/1989; VfGH z 9 października 2008 r., sygn. akt B 1695/07). Odnosząc się do możliwości ograniczenia wolności zgromadzeń, legitymowanym powodem zakazu zgromadzenia nie są „dyplomatyczne implikacje”. Zakaz byłby dopuszczalny, jeśli wystąpiłoby rzeczywiste zagrożenie dla objętego przywilejami i immunitetami dyplomatycznymi członka personelu dyplomatyczno-konsularnego lub uczestnika misji specjalnej, w tym przedstawiciela innego państwa w randze głowy państwa lub szefa rządu. Natomiast zgodna z austriacką konstytucją interpretacja przepisów upoważniających do wydania zakazu demonstracji nie umożliwi podjęcia decyzji o odmowie zgromadzenia się w przypadku, gdy organy władzy przypuszczają, że podczas zgromadzenia może dojść do wyrażania poglądów odnoszących się do sytuacji wewnętrznej przedstawiciela obcego państwa, które uznaje on za obraźliwe (VfSlg 15 170/1998; 15952/2000). Zgromadzenie musi natomiast zostać zabronione, gdy jego celem jest propagowanie myśli narodowosocjalistycznej (VfSlg. 18114/2007).

Ponadto, jak ustalił austriacki sąd konstytucyjny, na organizatorze ciąży obowiązek uprzedniego wskazania miejsca (trasy) zgromadzenia, w ten sposób, aby organy władzy publicznej mogły ocenić bezpieczeństwo planowanego zgromadzenia. Jeśli wskazane na demonstrację miejsce nie spełnia wymogów bezpieczeństwa, organizator winien zostać poproszony o zmianę miejsca, dopiero w przypadku odmowy, organy władzy są upoważnione do wydania zakazu zgromadzenia, lecz nie zmiany miejsca lub trasy demonstracji (VfSlg. 15362/1998; wyrok VfGH z 30 września 2009 r., sygn. akt B 663/08).

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

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

3. Analiza zgodności

1. Prezydent RP stawia tezę, że wejście w życie rozdziału 3a p.z. spowoduje naruszenie wyrażonych w Konstytucji zasady równości wobec prawa oraz wolności zgromadzeń. Oba zarzuty uzasadnia łącznie, a mianowicie ukształtowanie w sposób bardziej korzystny sytuacji prawnej zgromadzeń cyklicznych niż zgromadzeń notyfikowanych, zarówno w zakresie procedury zgłaszania, jak i wzajemnych relacji – przyznanie ustawowego pierwszeństwa zgromadzeniu cyklicznemu – narusza zarówno art. 32 ust. 1 Konstytucji, jak i „osłabia gwarancje korzystania z konstytucyjnej wolności zgromadzeń” (art. 57 Konstytucji, zob. wniosek, s. 6). Ze względu na tożsamość argumentacji prezydenckiej mającej przemawiać za niezgodnością z oboma wzorcami konstytucyjnymi, Sejm również odniesie się do

tych zarzutów łącznie. Dodać należy, że, jak podkreślono powyżej, wolność organizowania pokojowych zgromadzeń oraz zakres jej ograniczeń można rozpatrywać odrębnie od wolności uczestniczenia w zgromadzeniach. Ze względu na stawiane zarzuty, analiza koncentrować się będzie na aspekcie wolności organizowania zgromadzeń, wyrażonej w art. 57 Konstytucji.

2. Problemem konstytucyjnym jest ustalenie konstytucyjnego zakresu swobody regulacyjnej ustawodawcy do kształtowania procedury organizowania zgromadzeń oraz określenia ich pozycji prawnej względem siebie. Innymi słowy, należy odpowiedzieć na pytanie, czy dopuszczalne konstytucyjnie jest stworzenie wielu mechanizmów korzystania z wolności (organizowania) zgromadzeń, czyli określenie w ustawie różnych rodzajów zgromadzeń i ich wzajemnych relacji.

3. Jak wynika z analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca ma margines swobody, decydując o warunkach formalnych, jakie powinni spełnić organizatorzy zgromadzeń publicznych. Może nakładać na nich określone obowiązki, „[t]e zaś nie muszą mieć każdorazowo identycznego zakresu, ale mogą być zróżnicowane w zależności od charakteru danego zgromadzenia, jego liczebności czy czasu trwania. Dotyczy to chociażby obowiązku notyfikacji zgromadzenia, stanowiącego jedno z ograniczeń wolności zgromadzeń [...]. Ustawodawca może rozstrzygnąć m.in. o takim ukształtowaniu tego obowiązku, aby dotyczył jedynie zgromadzeń o określonej liczbie uczestników” (wyrok TK z 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12).

Ustawodawca, korzystając z tak zakreślonej swobody regulacyjnej, przewidział możliwość realizacji konstytucyjnej wolności zgromadzeń poprzez wykorzystanie jednej z form zgromadzenia określonej w p.z., czyli zgromadzenia zwykłego, spontanicznego albo w postępowaniu uproszczonym. Organizację i status prawny każdego z tych odrębnych zgromadzeń p.z. kształtuje inaczej. Obowiązek notyfikacji dotyczy wyłącznie zgromadzenia zwykłego i w postępowaniu uproszczonym, lecz ustawodawca wyznaczył inne terminy zawiadomienia o tych zgromadzeniach. Organizatorzy zawiadamiają o zamiarze przeprowadzenia zgromadzenia zwykłego nie później niż na 6 dni, a zgromadzenia w postępowaniu uproszczonym, nie później niż na 2 dni przed planowaną datą zgromadzenia (data

najwcześniejszej notyfikacji pozostaje taka sama – 30 dni przed datą planowanego zgromadzenia; art. 7 ust. 1 oraz art. 22 ust. 1 p.z.). Zgromadzenie zwykłe może powodować utrudnienia w ruchu drogowym, tym samym, co do zasady, może być liczniejsze (art. 7 p.z.). Natomiast zgromadzenie w postępowaniu uproszczonym *ex definitione* nie może powodować takich utrudnień (art. 21 ust. 1 p.z.), a jeśli w trakcie jego przebiegu dochodzi do istotnego zagrożenia bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych powinno zostać rozwiązane (art. 24 oraz art. 25 ust. 1 p.z.). Także zgromadzenie spontaniczne musi zostać rozwiązane, jeżeli powoduje istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku drogowego na drogach publicznych, a ponadto dodatkowo, gdy powoduje poważne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego (art. 28 ust. 1 pkt 2 i 3 p.z.). Tym samym katalog sytuacji, w których demonstracja musi zostać rozwiązana, jest szerszy w przypadku zgromadzenia spontanicznego i w postępowaniu uproszczonym. Zgromadzenia każdego typu muszą zostać rozwiązane wyłącznie wówczas, gdy ich przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub narusza przepisy p.z. albo przepisy karne (zob. art. 20 ust. 1 p.z.; art. 25 ust. 1 p.z.; art. 28 ust. 1 pkt 1 i 4 p.z.). Różnie kształtuje się także katalog podmiotów, którym zgłasza się zawiadomienie w przypadku zgromadzeń zwykłych i w postępowaniu uproszczonym. O zamiarze zorganizowania zwykłego zgromadzenia zawiadamia się organ gminy, w przypadku demonstracji w postępowaniu uproszczonym gminne (miejskie) centrum zarządzania kryzysowego, a w przypadku gdy w danej gminie nie zostało utworzone – wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego (art. 7 oraz art. 22 ust. 1 p.z.). Ponadto, ustawodawca określił relację pomiędzy zgromadzeniem notyfikowanym (zwykłym i w postępowaniu uproszczonym) a spontanicznym w ten sposób, że na uczestników zgromadzenia spontanicznego nałożył obowiązek nie zakłócania przebiegu tego pierwszego zgromadzenia pod rygorem rozwiązania demonstracji spontanicznej.

Podsumowując ten fragment analizy, trzeba stwierdzić, że ustawodawca wyodrębnił poszczególne typy zgromadzeń, odmiennie określił ich status prawny, częściowo inaczej ukształtował ich organizację – przewiduje lub nie przewiduje obowiązku notyfikacji, a tam gdzie zawiadomienie jest konieczne ustanawia różne

terminy oraz wskazuje inne podmioty, które należy zawiadomić o planowanej demonstracji. Natomiast rozstrzygając o wzajemnych relacjach rodzajów zgromadzeń dał pierwszeństwo zgromadzeniom notyfikowanym przed spontanicznymi. To na tych ostatnich ciąży obowiązek niezakłócania zgromadzeń notyfikowanych, *eo ipso* umożliwienia odbycia się demonstracji zwykłej oraz w postępowaniu uproszczonym w planowanym miejscu. Regulacje te nie budzą zastrzeżeń Prezydenta RP, który wskazuje, że p.z. realizuje konstytucyjny i międzynarodowy standard (wniosek, s. 4).

4. Przed przystąpieniem do analizy konstytucyjnej dopuszczalności różnicowania sytuacji prawnej dotychczasowych zgromadzeń i zgromadzeń cyklicznych należy przedstawić ustalenia trybunalskie związane z: a) możliwością uregulowania wyłącznie niektórych typów zgromadzeń (pozostawieniem poza zakresem normowania zgromadzeń spontanicznych) albo odmiennego kształtowania ich pozycji prawnej, b) obowiązkiem zawiadamiania organów władzy publicznej o planowanym zgromadzeniu i jego roli oraz c) kwestia organizowania dwóch lub więcej liczby zgromadzeń w tym samym miejscu i czasie.

Sąd konstytucyjny dokonał szerokiej analizy powyżej wskazanych zagadnień w wyroku z 18 września 2014 r. (sygn. akt K 44/12). Wyjaśnił wówczas, że: „Gwarancje wolności zgromadzeń wynikające z art. 57 Konstytucji dotyczą wszelkich form pokojowego zgromadzania się osób. Obejmują one zatem zarówno zgromadzenia uprzednio zorganizowane i notyfikowane, jak i spontaniczne, stanowiące odpowiedź na bieżące wydarzenia w przestrzeni publicznej. Organy władzy publicznej powinny zapewnić warunki realizacji wolności pokojowego zgromadzania się niezależnie od tego, w jakiej formie jednostki chcą z niej korzystać. Nie ma zatem podstaw, aby na gruncie art. 57 Konstytucji różnicować zgromadzenia z punktu widzenia zakresu ich ochrony, stosując kryterium sposobu organizacji danego zgrupowania osób” (*ibidem*). Powyższą wypowiedź należy uzupełnić o dodatkowe ustalenia trybunalskie, zgodnie z którymi: „Trybunał Konstytucyjny potwierdza możliwość posługiwania się przez ustawodawcę zróżnicowanymi rozwiązaniami, które będą dostosowane do rodzaju zgromadzenia publicznego, jego liczebności, zasięgu oraz innych okoliczności. Odmiennie unormowanie obowiązków

zgromadzeń publicznych nie może jednak przesądzać o całkowitym wyłączeniu konstytucyjnych gwarancji wolności zgromadzeń w odniesieniu do pewnej kategorii zgromadzeń” (*ididem*).

Odnosząc się do obowiązku notyfikacji zgromadzeń, sąd konstytucyjny wyjaśnił, że trzeba go traktować jako szczególne ograniczenie wolności zgromadzeń, którego spełnienie nie stanowi warunku jego legalności. Należy jednakże równocześnie podkreślić, że notyfikacja i związane z tym przekazanie informacji o dacie, miejscu, czasie trwania i liczebności zgromadzenia ma umożliwić przygotowanie się organów władzy publicznej do zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony uczestników takiego wydarzenia. Notyfikacja demonstracji ma zatem istotne znaczenie informacyjne, a w efekcie odgrywa także ważną rolę gwarancyjną z punktu widzenia jednostki. Poinformowanie organów władzy obliguje je do zapewnienia ochrony osobom organizującym to przedsięwzięcie oraz biorącym w nim udział. „Gwarancyjny aspekt notyfikacji wiąże się również z wydaniem decyzji zakazującej odbycia się zgromadzenia. Chodzi tu o możliwość zapobiegania zwołaniu i przeprowadzeniu zgromadzeń, które stwarzają realne zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi bądź mają spowodować wystąpienie znacznych szkód materialnych. W tym wypadku notyfikacja stwarza organom władzy publicznej okazję do oceny charakteru zgromadzenia i ewentualnego stwierdzenia, że w danych okolicznościach nie ma ono charakteru pokojowego. Aspekt gwarancyjny wiąże się przy tym z umożliwieniem jednostkom weryfikacji takiej decyzji w odpowiednio ukształtowanej procedurze odwoławczej. Chodzi tu o stworzenie gwarancji prawnych, aby wszelkie pokojowe zgromadzenia publiczne mogły się odbyć w terminie i miejscu przewidzianym przez organizatorów oraz były objęte ochroną organów władzy publicznej” (*ibidem*).

Sąd konstytucyjny w cytowanym już wyroku o sygn. akt K 44/12 przedstawił także swój pogląd na kwestię organizowania dwóch lub większej liczby zgromadzeń w tym samym miejscu i czasie. Stwierdził, że: „Realizowanie wolności wyrażonej w art. 57 Konstytucji nie może sprowadzać się do nadawania jej cech wolności absolutnej. Korzystanie z gwarancji konstytucyjnych nie oznacza możliwości zorganizowania pokojowego zgromadzenia każdej liczby uczestników w każdych okolicznościach, w dowolnie wybranym miejscu i czasie. Wykonywanie wolności

zgrupowań, mające w swej istocie charakter grupowy, musi zawsze uwzględniać status jednostek niedziałających na podstawie art. 57 Konstytucji, ale pragnących – w danej sytuacji – korzystać z innych przysługujących im wolności i praw. Wiąże się to z koniecznością dostosowania i uzgodnienia sposobu realizacji różnych, niekiedy rozbieżnych wolności i praw oraz rozstrzygnięcia ewentualnych konfliktów. W tym kontekście postrzegać należy możliwość wprowadzania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, na co wskazuje art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przesłanką posłużenia się takim ograniczeniem przez ustawodawcę jest m.in. konieczność ochrony wolności i praw innych osób. Oznacza to konstytucyjnie potwierdzoną możliwość wprowadzania ograniczeń w zakresie jednej wolności z uwagi na realizację innej. Ustawodawca jest uprawniony do wyznaczenia ram prawnych korzystania z wolności i praw jednostek z uwzględnieniem m.in. potrzeby zachowania bezpieczeństwa i porządku publicznego”. Oceniany wówczas mechanizm ustawowy nakazania zmiany miejsca lub czasu zgromadzenia, a w przypadku niedokonania oczekiwanych modyfikacji – zakazania zgromadzenia, miał na celu, zgodnie z ustaleniami trybunalskimi, umożliwienie uniknięcia konfliktu w związku z korzystaniem z wolności przez różne podmioty. Powinien on być jednak stosowany wyjątkowo, wraz z przyjęciem domniemania pokojowego charakteru zgłoszonych zgromadzeń. Wezwanie do zmiany miejsca lub czasu demonstracji prowadzi niewątpliwie do ograniczenia wolności kolejnych organizatorów zgłaszających zamiar odbycia zgromadzenia w tym samym czasie i miejscu, co już uprzednio notyfikowane. Ograniczenie to jest jednak konieczne dla ochrony wolności zgromadzeń osób, które chcą z niej korzystać w danym miejscu i czasie. Adresat ww. wezwania ma szansę urzeczywistnienia w praktyce nakazu ochrony wolności innych osób zmieniając miejsce lub czas organizowanego zgromadzenia. Dopiero nie pozwalając na zapewnienie takiej ochrony innym, pozbawia się jednocześnie możliwości korzystania z wolności zgromadzeń. Skutkuje to przewidzianym przez ustawodawcę zakazem zgromadzenia publicznego. Jeżeli bowiem rozwiązanie faktycznego konfliktu kilku zgromadzeń planowanych w tych samych okolicznościach nie jest możliwe inaczej, jak tylko przez zmianę terminu bądź miejsca jednego z nich, a wezwany do takiej zmiany organizator pozostaje bierny, wówczas działania musi podjąć właściwy organ władzy

publicznej. „Organizatorzy nie mogą [...] oczekiwać, że każde zaplanowane zgromadzenie, w każdych okolicznościach i w dowolnie określonym wymiarze będzie się mogło odbyć zgodnie z ich pierwotnym zamysłem. Muszą się bowiem liczyć z ewentualnością występowania kolizji z innymi podmiotami, które pragną realizować tę samą wolność zgromadzeń w podobnym czasie czy miejscu” (*ibidem*). Takim konstytucyjnym modelem rozstrzygania konfliktów jest zastosowanie zasady pierwszeństwa zgłoszeń, który nie jest – sam w sobie – przejawem nierównego traktowania organizatorów, ale wiąże się z koniecznością rozstrzygnięcia konfliktu w sferze realizacji tej samej wolności. Ostatecznie sąd konstytucyjny dochodzi do wniosku, że mechanizm umożliwiający uniknięcie faktycznej kolizji kilku zgromadzeń, których odbycie się w tym samym czasie i miejscu mogłoby stanowić realne zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego, nie jest sprzeczny z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie narusza istoty wolności zgromadzeń (zob. także wywód trybunalski w wyroku z 18 stycznia 2006 r., sygn. akt K 21/05: „prawo do kontrdemonstracji nie może sięgać tak daleko, by ograniczało prawo do demonstracji. Obowiązkiem władzy publicznej jest stworzenie skutecznych przesłanek odbycia zgłoszonego zgromadzenia w sytuacji, gdy poprzez zachowania innych uczestników życia publicznego zagrożone byłoby zrealizowanie wolności zgromadzeń. Trybunał Konstytucyjny potwierdza trafność poglądu, że uczestnicy demonstracji mają prawo do przeprowadzenia jej bez obawy przed zagrożeniem swego bezpieczeństwa fizycznego przez oponentów”; o ograniczeniach wolności zgromadzeń zob. także wyroki TK z: 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99; 10 listopada 2004 r., sygn. akt Kp 1/04; 18 stycznia 2006 r., sygn. akt K 21/05 i 10 lipca 2008 r., sygn. akt P 15/08).

Podsumowując dotychczasowe ustalenia trybunalskie, trzeba stwierdzić, że:

- a) ustawa zasadnicza pozostawia ustawodawcy swobodę w posługiwaniu się przez niego różnymi (odmiennymi) rozwiązaniami, które będą dostosowane do rodzaju zgromadzenia publicznego, jego liczebności, zasięgu oraz innych okoliczności, w ramach standardu konstytucyjnego;
- b) proceduralne wymogi poprzedzające odbycie się zgromadzenia, w tym przede wszystkim uprzednia notyfikacja demonstracji, stanowią zarówno szczególnego typu ograniczenie wolności zgromadzeń, jak też instrument

gwarancyjny, mający za cel zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony uczestników takiego wydarzenia;

- c) dotychczas konstytucyjnie akceptowanym modelem rozstrzygania konfliktów powstałych w sytuacji zgłoszenia zgromadzeń w tym samym miejscu i czasie jest zastosowanie zasady pierwszeństwa notyfikacji, która nie jest – sama w sobie – przejawem nierównego traktowania organizatorów.

5. Jak wskazywano powyżej, nowością wprowadzoną przez ustawę nowelizującą jest odmienny od dotychczasowych typ zgromadzenia – zgromadzenie cykliczne. Ustawodawca inaczej niż w przypadku zgromadzeń notyfikowanych ukształtował warunki zgromadzenia, procedurę poprzedzającą odbycie się zgromadzenia oraz relację zgromadzenia cyklicznego do innych zgromadzeń.

Parlament nie postawił organizatorowi zgromadzenia zwykłego dodatkowych materialnych przesłanek, które musi spełnić, aby mógł skorzystać z regulacji reżimu prawnego zgromadzenia (zob. opisywaną powyżej definicję zgromadzenia ujętą w art. 3 ust. 1 p.z.: a) zgromadzenie osób nieokreślonych imiennie i dla nich dostępne, b) na otwartej przestrzeni, c) w określonym miejscu, d¹) w celu odbycia wspólnych obrad lub d²) wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych). Pewną modyfikację wprowadził do zgromadzeń w postępowaniu uproszczonym, stawiając warunek, że (*verba legis*) „planowane zgromadzenie nie będzie powodować utrudnień w ruchu drogowym”. Natomiast w przypadku zgromadzeń spontanicznych, demonstracja musi być spowodowana „nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną”. Aby demonstrację można było uznać za zgromadzenie spontaniczne, konieczne jest potwierdzenie, że w przypadku późniejszej jej organizacji stałaby się ona niecelowa albo mało istotna z punktu widzenia debaty publicznej.

Ustawodawca uregulował bardziej szczegółowo warunki zgromadzeń cyklicznych (art. 26a p.z.), a mianowicie wymagana jest: a) tożsamość organizatora i miejsca, b) powtarzalność harmonogramu i porządku: zgromadzenie ma się odbywać co najmniej cztery razy w roku lub co najmniej raz w roku w dniach świąt państwowych i narodowych w ciągu kilku lat (art. 26d p.z.), c) trzyletnia historia

takiego powtarzalnego zgromadzenia, poprzedzając złożenie wniosku o wyrażenie zgody na jego cykliczne organizowanie. Parlament rozstrzygnął, że ww. spotkania, które odbywały się w czasie poprzedzającym wystąpienie z wnioskiem o zgodę na zgromadzenie cykliczne, nie musiały mieć charakteru zgromadzeń, nie był również istotny cel takiego cyklu, choć w szczególności mogły one dotyczyć uczczenia doniosłych i istotnych dla historii Rzeczypospolitej Polski wydarzeń (inaczej warunki zgromadzeń cyklicznych rozumie Sąd Najwyższy, zob. opinia SN do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach z 30 listopada 2016 r., BSA I-021-499/16, s. 9-10).

Odrębnie niż w przypadku dotychczasowych zgromadzeń uregulowano podmiot, do którego należy wystąpić w procedurze organizowania demonstracji, charakter informacji o planowanym zgromadzeniu i reakcji organu władzy na tę informację, a także terminy jej złożenia. W aktualnym stanie prawnym o planowanych zgromadzeniach zawiadamia się organ gminy (lub jej jednostkę, wyjątkowo wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego), który przyjmuje zawiadomienie do wiadomości (może jedynie informować organizatora o stwierdzonych brakach formalnych). Natomiast zgromadzenia spontaniczne nie muszą być w ogóle notyfikowane. W odróżnieniu od tych dotychczasowych mało rygorystycznych wymogów, zgromadzenia cykliczne mogą odbyć się dopiero po uzyskaniu – wydawanej jednorazowo przed pierwszym z planowanego cyklu zgromadzeniem – zgody wojewody na ich organizowanie, przy czym wojewoda, wydając zgodę, „bierze pod uwagę okoliczności wcześniejszego organizowania zgromadzeń przez wnioskodawcę oraz cel cyklicznego organizowania zgromadzeń” (art. 26b ust. 1 p.z.). O zgodę na zorganizowanie zgromadzenia cyklicznego można wystąpić nie później niż na 7 dni przed planowaną datą pierwszego z cyklu zgromadzeń (art. 26a ust. 3 p.z.). Prawo do wystąpienia z wnioskiem nie zostało jednak ograniczone innym terminem (formuła: „nie wcześniej niż”). Natomiast zamiar zorganizowania zgromadzenia zwykłego i w postępowaniu uproszczonym można zgłosić wyłącznie pomiędzy 30 a – odpowiednio – 6 i 2 dniem przez planowaną datą zgromadzenia.

Odnosząc się do wzajemnej relacji pomiędzy zgromadzeniami różnego typu trzeba wskazać, że na uczestników zgromadzenia spontanicznego został nałożony obowiązek niezakłócania pozostałych demonstracji, w tym zgromadzeń cyklicznych

(art. 1 pkt 5 i 6 u.n. modyfikujący brzmienie art. 27 oraz art. 28 ust. 1 pkt 5 p.z.). Natomiast w sytuacji, gdyby zgromadzenie notyfikowane oraz zgromadzenie cykliczne miały odbyć się w tym samym miejscu i czasie (doszłoby zatem do konkurencji demonstracji) relację pierwszeństwa kształtują art. 26b ust. 3, ust. 4 oraz art. 12 p.z. w nowym brzmieniu. Zgodnie z regulacją art. 26b ust. 3 i ust. 4 p.z. w przypadku, gdy wojewoda wydał zgodę na zgromadzenie cykliczne w miejscu i czasie, w którym (*verba legis*) „miało się odbyć” inne zgromadzenie (notyfikowane), wówczas to inne zgromadzenie (wcześniej notyfikowane, niż została wydana decyzja wojewody o zgodzie na zgromadzenie cykliczne) musi zostać zakazane albo przez organ gminy albo przez wojewodę w drodze zarządzenia zastępczego (art. 14 pkt 3 w związku z art. 26 ust. 3 albo art. 26 ust. 4 p.z.). Natomiast, gdy organizator zgromadzenia cyklicznego złoży wniosek o wydanie zgody na jego organizację do wojewody (i taką zgodę następnie otrzyma) przed notyfikacją organizatora zgromadzenia zwykłego albo w postępowaniu uproszczonym, wówczas zastosowanie znajdzie art. 26e p.z., który nakazuje odpowiednie stosowanie art. 12 ust. 1 p.z. do zgromadzeń cyklicznych (podobnie, w przypadku zbiegu terminów organizacji w tym samym miejscu dwóch zgromadzeń cyklicznych). Tym samym, gdy w tym samym miejscu i czasie miałyby zostać zorganizowane wcześniej zgłoszone w formie wniosku do wojewody zgromadzenie cykliczne i później notyfikowane zgromadzenie zwykłe albo w postępowaniu uproszczonym wówczas zastosowanie znajdzie reguła kolizyjna, zgodnie z którą o pierwszeństwie wyboru miejsca i czasu decyduje kolejność zgłoszeń, w tym przykładzie pierwszeństwo przysługiwałoby zgromadzeniu cyklicznemu. Zdanie trzecie art. 12 ust. 1 p.z. w nowym brzmieniu także ustanawia zasadę, że zgromadzeniom cyklicznym przysługuje pierwszeństwo wyboru miejsca i czasu zorganizowania zgromadzenia.

6. Prezydent RP wskazuje, że art. 26a-26e p.z. miałyby być niezgodne z art. 32 ust. 1 oraz art. 57 Konstytucji, gdyż różnicują status zgromadzeń publicznych przy zastosowaniu elementu konstrukcyjnego nieprzewidzianego na gruncie konstytucyjnym, a mianowicie ze względu na częstotliwość przeprowadzania. Wyjaśnia, że „wejście w życie przepisów regulujących postępowanie w sprawach zgromadzeń organizowanych cyklicznie wydatnie osłabi gwarancje korzystania

z konstytucyjnej wolności zgromadzeń” (choć nie stwierdza *expressis verbis*, że pozycja prawna zgromadzeń cyklicznych została ukształtowana w sposób bardziej korzystny, niż pozostałych zgromadzeń). Z powyższego wynika, że Prezydent RP stoi na stanowisku, iż organizowanie zgromadzeń cyklicznych będzie ograniczać prawa innych zgromadzeń. A zatem uznaje, że zgromadzenia cykliczne są w sposób niekonstytucyjny uprzywilejowywane w stosunku do innych zgromadzeń. Sejm nie podziela tego poglądu wnioskodawcy.

7. Odnosząc się do ogólnego zarzutu różnicowania zgromadzeń w ten sposób, że pozycja prawna zgromadzeń cyklicznych została ukształtowana w sposób bardziej korzystny, trzeba wskazać co następuje. Sejm inaczej niż wnioskodawca odczytuje obowiązki ustawodawcy w zakresie wyznaczenia procedury organizowania zgromadzeń. Jak wynika z przeprowadzonej powyżej analizy orzecznictwa trybunalskiego, parlament posiada pewien zakres swobody regulacyjnej w określaniu katalogu rodzajów zgromadzeń, które umożliwiałyby korzystnie z ww. wolności. W przypadku wyodrębnienia większej liczby typów zgromadzeń ustawodawca zobligowany będzie do właściwego, nie zawsze tożsamego, dostosowanego do rodzaju zgromadzenia publicznego, jego liczebności, zasięgu oraz innych okoliczności, określenia obowiązków organizatora zgromadzenia: zakresu czynności i ich terminarza wymaganych w przypadku przeprowadzania procedury zgłoszenia zgromadzenia, czy też w sytuacji zbiegu zamiaru zorganizowania kilku zgromadzeń w tym samym miejscu i czasie. Wyodrębnienie normatywnie nowego rodzaju zgromadzenia nie powinno budzić zastrzeżeń konstytucyjnych.

Jak wynika z analizy dokumentacji prac legislacyjnych intencją ustawodawcy nie było mniej korzystne ukształtowanie pozycji prawnej zgromadzeń notyfikowanych. Jak wyjaśniał w trakcie prac legislacyjnych referujący inicjatywę poselską poseł A. Czarторыński: „projekt ma na celu poszerzenie, zwiększenie swobód obywatelskich. [...] Chodzi tutaj o to, aby każda z grup [uczestniczących w demonstracji i kontrdemonstracji – uwaga własna] mogła swobodnie manifestować swoje przekonania. Szanowni Państwo, proponujemy wprowadzenie typu manifestacji określanego jako cykliczny. [...] W takich sytuacjach [manifestacji i kontrmanifestacji – uwaga własna] proszę państwa, proponujemy, ażeby ta

manifestacja, która jest manifestacją cykliczną, miała pierwszeństwo, ale tu chcę bardzo wyraźnie zaznaczyć: kontrmanifestacja też będzie mogła się odbyć, tylko 100 m dalej” (sprawozdanie stenograficzne z 31. posiedzenia Sejmu z 29 listopada 2016 r., s. 122; zob. także wypowiedzi posła W. Czartoryskiego w trakcie posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych 30 listopada 2016 r. [nr 69] oraz senatora A. Grabowskiego na 31. posiedzeniu Senatu, sprawozdania stenograficzne z 31. posiedzenia Senatu IX kad. z 7 listopada 2016 r.).

Podsumowując, w sytuacji gdy ustawodawca tak ukształtował relacje pomiędzy przewidzianymi w ustawie typami zgromadzeń, że zorganizowanie każdego z nich jest możliwe dla wszystkich obywateli i innych zainteresowanych osób, dopuszczalne i zgodne ze standardem konstytucyjnym jest zróżnicowanie warunków ich odbycia oraz procedury ich przygotowania.

8. Prezydent RP wskazuje *implicite*, że sytuacja prawna zgromadzenia cyklicznego jest bardziej korzystna niż innych zgromadzeń. Sejm nie podziela tego poglądu. Zwrócić należy uwagę, że organizowanie zgromadzeń cyklicznych podlega bardziej rygorystycznej procedurze niż zgromadzeń notyfikowanych albo spontanicznych. Zgromadzenie cykliczne może odbyć się wyłącznie wówczas, gdy zostaną spełnione warunki określone w art. 26a ust. 1 p.z., do których należy poprzedzający wniosek o wydanie zgody na zgromadzenie trzyletni okres odbywania spotkań w tym samym miejscu (cztery razy w roku, albo raz w roku w święta państwowe i narodowe) i organizowane przez ten sam podmiot. Ponadto, aby zorganizować zgromadzenie cykliczne konieczna jest zgoda wojewody, a nie zwykłe zawiadomienie. Tym samym, zdaniem Sejmu, teza o uprzywilejowaniu zgromadzeń cyklicznych nie znajduje potwierdzenia w przepisach u.n.

Odnosząc się do pierwszego stawianego zarzutu zróżnicowania sytuacji prawnej zgromadzeń publicznych, ze względu na to, że „status zgromadzeń organizowanych cyklicznie, z którym wiązać się ma ochrona konstytucyjna, może zostać przyznany «wydarzeniom, które odbywały się w ciągu ostatnich trzech lat, chociażby nie w formie zgromadzeń»”, wyjaśnić trzeba, że warunek uprzedniej historii spotkań związany jest z typem zgromadzenia. Wymóg trzyletniego okresu, w którym organizator przeprowadzał spotkania, stanowi rygorystyczną przesłankę

zawężającą grupę podmiotów, które chciałyby skorzystać z tego rodzaju zgromadzenia. Równocześnie trzeba podkreślić, że wyłącznie od determinacji organizatora zależy, czy ww. warunek spełni. Ma on wykluczyć organizatorów, którzy nie będą chcieli skorzystać z tej możliwości, lecz jedynie „rezerwować” sobie miejsce i czas planowanego zgromadzenia. Ponadto, zgromadzenie cykliczne zakłada *ex definitione* powtarzalność, a zatem ustawodawca może wymagać, aby zdolność zachowania pewnej ciągłości została wykazana przed uzyskaniem zgody na demonstrację cykliczną. Trudno natomiast oczekiwać od organizatorów zgromadzeń notyfikowanych, które z założenia mają charakter okazjonalny, historii wcześniejszych (poprzedzających zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia) spotkań. Tym bardziej taki wymóg nie mógłby zostać postawiony zgromadzeniom spontanicznym. Stanowiłoby to naruszenie standardu konstytucyjnego.

Po drugie, Prezydent RP wskazuje, że cel zgromadzenia cyklicznego nie jest zdeterminowany i może nim być między innymi uczczenie doniosłych i istotnych dla historii Rzeczypospolitej Polskiej wydarzeń (użycie w przepisie sformułowania „w szczególności” powoduje, że katalog dopuszczalnych celów zgromadzenia cyklicznego stał się otwarty). Odnosząc się to tego zarzutu, zgodzić się trzeba z wnioskodawcą, że cel zgromadzeń cyklicznych nie został określony, a zatem mogą się one odbywać w każdym celu. Jednak – wbrew stanowisku wnioskodawcy – takie ukształtowanie przedmiotowej wolności stanowi wyraz równego ukształtowania dostępu do wolności zgromadzeń, a nie dyskryminacji. Na marginesie jedynie należy wskazać, że wykładnia językowa art. 26a ust. 1 p.z. prowadzi do wniosku, iż wymóg spotkania się w celu („w szczególności”, a zatem zgromadzenie się także w innych celu jest dopuszczalne) uczczenia doniosłych i istotnych dla historii Rzeczypospolitej Polskiej wydarzeń, odnosi się do trzyletniego okresu przeprowadzania zgromadzeń, poprzedzającego wystąpienie z wnioskiem o zgodę na zgromadzenie cykliczne. W regulacji art. 26a ust. 1 p.z. odnosząc się do ww. celu użyto bowiem czasu przeszłego (*verba legis*: „a tego rodzaju wydarzenia odbywały się w ciągu ostatnich 3 lat [...] i miały na celu [...]”).

Wnioskodawca wyjaśnia, że różnicowanie zgromadzeń publicznych następuje w zakresie procedury zgłaszania zawiadomienia o zamiarze ich

zorganizowania, ponieważ o zgodę na zgromadzenie cykliczne można wystąpić w każdym czasie. Sejm nie podziela oceny Prezydenta RP. Bardziej korzystne ukształtowanie inicjowania procedury organizowania zgromadzenia cyklicznego, gdyż nieograniczone maksymalnym terminem („nie wcześniej niż”) równoważone jest mniej korzystnym określeniem minimalnego momentu, w którym informacja może zostać przekazana („nie później niż”). W przypadku zgromadzeń cyklicznych przedmiotowy wniosek musi zostać złożony na 7 dni przed datą pierwszego planowanego zgromadzenia z cyklu, natomiast inne zgromadzenia, jeśli w ogóle, mogą być notyfikowane później (odpowiednio: 6 i 2 dni przed planowanym zgromadzeniem). Także charakter informacji jest zróżnicowany. W mniej korzystnej sytuacji są organizatorzy zgromadzeń cyklicznych, gdyż muszą oni uzyskać zgodę wojewody. Tym samym, zdaniem Sejmu nie można przesądzić, że procedura organizowania zgromadzenia cyklicznego *in genere* jest bardziej korzystna niż innych zgromadzeń.

Po trzecie, na ustawodawcy ciąży konstytucyjny obowiązek umożliwienia organizatorom przeprowadzenia w bezpiecznych warunkach zgromadzenia. Intencja ustawodawcy została wyrażona w trakcie prac legislacyjnych. Jak wyjaśniał poseł W. Czartoryski: „[J]eżeli manifestacja odbywa się cyklicznie, przynajmniej kilka lat z rzędu, od 3 lat lub wielokrotnie w danym roku, ma prawo do pierwszeństwa w danym miejscu, ale kontrmanifestacja też ma prawo się odbyć, tylko 100 m dalej” (sprawozdanie stenograficzne z 31 posiedzenia Sejmu VIII kad. z 30 listopada 2016 r., s. 159) oraz „Nie ma w tym projekcie, w żadnym momencie, ani na sekundę, takiego przepisu, który uniemożliwia kontrmanifestację. Przeciwnie stwarza komfortowe warunki do przeprowadzania kontrmanifestacji, więc trzymajmy się litery tej nowelizacji” (sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu VIII kad. z 30 listopada 2016 r. [nr 69]). Jak wyjaśnił natomiast sąd konstytucyjny w wyroku z 18 września 2014 r. (sygn. akt K 44/12) organizatorzy nie mogą oczekiwać, że każde zaplanowane zgromadzenie, w każdych okolicznościach i w dowolnie określonym wymiarze będzie się mogło odbyć zgodnie z ich pierwotnym zamysłem, lecz muszą się liczyć z ewentualnością występowania kolizji z innymi podmiotami, które pragną realizować tę samą wolność zgromadzeń w podobnym czasie czy miejscu. Warto zauważyć, że reguły

pierwszeństwa pomiędzy zgromadzeniami cyklicznymi a notyfikowanymi, które miałyby odbyć się w tym samym miejscu i czasie, kształtuje także niezaskarżony art. 12 ust. 1 w związku z art. 26e p.z. Na podstawie tego przepisu następujące zasady będą miały zastosowanie: a) w przypadku, gdy zamiar odbycia się zgromadzenia, także w postaci wniosku o wyrażenie zgody na zgromadzenie cykliczne, w tym samym miejscu i czasie zgłosi dwóch lub więcej organizatorów, organy władzy zobowiązane będą do oceny, czy łączne ich odbycie nie zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mienia w znacznym rozmiarach; b) jeśli istnieje ww. zagrożenie, organ gminy będzie musiał wezwać organizatorów do zmiany miejsca lub czasu zgromadzenia zgodnie z zasadami pierwszeństwa (art. 12 ust. 2 p.z.; zob. również możliwość zastosowania art. 13 p.z.); c) odmowa zmiany miejsca i czasu przez organizatora prowadzi będzie do wydania decyzji o zakazie zgromadzenia (art. 14 pkt 2 p.z.). Wskazane powyżej zasady pierwszeństwa zostały unormowane w taki sposób, że a) zgromadzenia wcześniej zgłoszone (co do których złożono wnioski do wojewody o wydanie zgody na zgromadzenie) będą miały pierwszeństwo wyboru miejsca i czasu przed zgromadzeniami później zgłoszonymi; innymi słowy wcześniejsze zgromadzenie cykliczne będzie miało pierwszeństwo przed późniejszym zgromadzeniem notyfikowanym, a wcześniejsze zgromadzenie notyfikowane będzie miało pierwszeństwo przed późniejszym zgromadzeniem notyfikowanym (art. 12 ust. 1 zdanie pierwsze p.z.); b) zgromadzenia cykliczne, co do których wnioski o zgodę na ich przeprowadzenie złożono później, niż notyfikowano zamiar zorganizowania zgromadzenia zwykłego albo w postępowaniu uproszczonym, będą miały pierwszeństwo wyboru miejsca i czasu demonstracji przed innymi zgromadzeniami; czyli późniejsze zgromadzenie cykliczne będzie miało pierwszeństwo przed wcześniejszym zgromadzeniem notyfikowanym (art. 12 ust. 1 zdanie 3 p.z.).

9. W związku z powyższym Sejm uznaje, że przyjęta konstrukcja zgromadzeń cyklicznych *per se* nie narusza standardu konstytucyjnego, dlatego też trzeba stwierdzić, że art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, w zakresie, w jakim różnicuje status zgromadzeń publicznych, **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 i art. 57 Konstytucji.

III. Artykuł 1 pkt 4 ustawy wprowadzający art. 26b ust. 4 p.z.

1. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1. W przypadku, gdyby sąd konstytucyjny uznał art. 1 pkt 4 u.n. w zakresie, w jakim dodaje on do p.z. rozdział 3a, za zgodny ze standardem konstytucyjnym, Prezydent RP zakwestionował cytowany powyżej art. 26b ust. 4 p.z. (formalnie, przedmiotem zaskarżenia jest art. 1 pkt 4 u.n. w zakresie, w jakim dodaje do p.z. art. 26b ust. 4). Należy przypomnieć, że ma on następujące brzmienie: „W przypadku niewykonania przez organ gminy obowiązku, o którym mowa w ust. 3 [wydania decyzji o zakazie zgromadzenia – uwaga własna], wojewoda wydaje niezwłocznie zarządzenie zastępcze o zakazie zgromadzenia”. Wnioskodawca kwestionuje ww. przepis p.z. w zakresie, w jakim „wyłącza możliwość zaskarżenia przez organizatora zgromadzenia zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia” (*petitum* wniosku).

2. Zakwestionowany przepis nakazuje wojewodzie zakazanie wcześniej notyfikowanego zgromadzenia (zwykłego), które miałyby się odbyć w tym samym miejscu i czasie, co zgromadzenie cykliczne, które zgodę na organizację uzyskało w terminie późniejszym względem ww. notyfikacji, jeżeli zgromadzenie zwykłe nie zostało zakazane przez organ gminy. Zakaz ma zostać wydany w formie zarządzenia zastępczego – instrumentu nadzoru administracji rządowej nad działalnością samorządu terytorialnego.

Prezydent RP wskazuje, że ustawodawca nie uregulował sądowej drogi odwoławczej od ww. zarządzenia zastępczego, z której mógłby skorzystać organizator zgromadzenia zakazywanego. Wobec milczenia ustawodawcy zastosowanie znajdą przepisy ogólne ustawy ustrojowej, to jest ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.; dalej: u.s.g.). Jej art. 98 ust. 1 upoważnia gminy do zaskarżenia rozstrzygnięcia organu nadzorczego do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Natomiast art. 98 ust. 3 u.s.g. stanowi: „Do złożenia skargi uprawniona jest gmina lub związek międzygminny, których

interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze”. W świetle cytowanego przepisu należy uznać, że istnieje możliwość zainicjowania sądowej kontroli zarządzenia zastępczego wojewody, w tym tego, o którym mowa w art. 26b ust. 4 p.z., lecz wszcząć ją może wyłącznie organ gminy. Natomiast organizator zakazanego zgromadzenia nie może skorzystać z tej drogi. Nie jest również możliwe zaskarżenie zarządzenia zastępczego na podstawie art. 50 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Ustanawia on prawo każdego do wniesienia skargi na akt lub czynności z zakresu administracji publicznej (a także bezczynność organów administracji państwowej), o ile ma w tym interes prawny. Zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych w zakresie zarządzenia zastępczego zastosowanie znajduje wyłącznie art. 98 u.s.g., gdyż ma on charakter *lex specialis* i wyłącza możliwość skorzystania z ogólnej normy zakotwiczonej w art. 50 p.p.s.a. (zob. cytowane we wniosku postanowienie NSA z 29 października 2013 r., sygn. akt II OSK 2691/13).

3. Takie ukształtowanie procedury odwoławczej od zarządzenia zastępczego narusza prawo do sądu organizatora zgromadzenia zakazywanego (naruszenie art. 45 ust. 1 w związku z art. 57 Konstytucji), który nie może zaskarżyć rozstrzygnięcia dotyczącego jego wolności zgromadzeń. Nie jest także zachowany standard nakazujący równe traktowanie (organizatorów) zgromadzeń. W przypadku bowiem, gdy zakaz zgromadzenia wyda organ gminy, przysługuje sądowa droga odwoławcza (zob. art. 16 p.z.).

2. Wzorce konstytucyjne

1. Prezydent RP jako wzorzec kontroli wskazuje art. 32 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 57 Konstytucji. Zarówno zasada równości wobec prawa, jak i wolności zgromadzeń zostały omówione powyżej. W tym miejscu przedstawienia wymaga jedynie konstytucyjne prawo do sądu.

2. Prawo do sądu zostało wyrażone przede wszystkim w art. 45 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, iż każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Odwołując się do licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, jakie zapadły na gruncie tego przepisu, należy stwierdzić, że na konstytucyjne prawo do sądu składają się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. np. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 14 marca 2005 r., sygn. akt K 35/04; 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06; 3 lipca 2008 r., sygn. akt K 38/07; por. też P. Wiliński, *Rzetelny proces karny w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Rzetelny proces karny w orzecznictwie sądów polskich i międzynarodowych*, red. P. Wiliński, Warszawa 2009, s. 309-312).

3. Analiza zgodności

1. Na wypadek, gdyby sąd konstytucyjny uznał, że badany przepis nie narusza standardu konstytucyjnego, poniżej przeprowadzona została analiza zgodności art. 26b ust. 4, w wąskim, wyznaczonym przez Prezydenta RP zakresie (wniosek ewentualny), z konstytucyjnym prawem do sądu oraz zasadą równości wobec prawa.

2. Zgodzić się należy z Prezydentem RP, że pozbawienie organizatora zgromadzenia prawa do zaskarżenia decyzji o zakazie zgromadzenia powodowałoby naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu. Sejm nie podziela jednak wyjściowego założenia wnioskodawcy, jakoby organizator zgromadzenia, które zostało zakazane w drodze zarządzenia zastępczego, o którym mowa w art. 26b ust. 4 p.z., został pozbawiony możliwości zaskarżenia tego środka nadzoru nad działalnością gminy.

3. Na wstępie jeszcze raz należy podkreślić (por. uwagi przedstawione w części I pisma), że domniemanie konstytucyjności ustaw stanowi szczególnie silną dyrektywę interpretacyjną względem ustaw kontrolowanych w trybie prewencyjnym. Uwzględniając tę indykację, zauważyć trzeba, że zamiarem ustawodawcy nie było wyłączenie prawa organizatora zgromadzenia do zaskarżenia zarządzenia zastępczego zakazującego „inne zgromadzenie”, które miało się odbyć w tym samym miejscu i czasie co zgromadzenie cykliczne. Projekt ustawy nowelizującej nie przewidywał zaskarżonej regulacji. Artykuł 26b ust. 4 p.z. został dodany w trakcie prac w komisji sejmowej po pierwszym czytaniu. Komisja uznała, że regulacja umożliwiająca wydanie zakazu zgromadzeń w formie zarządzenia zastępczego, którą przewidywał przepis przejściowy – art. 2 u.n., powinna stać się przepisem materialnym, a zakaz uzyskać charakter generalny. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Prawnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Marcin Wereszczyński: „[Z]arządzenie zastępcze, czyli jakby naprawienie, wykonanie obowiązku za gminę, która go nie realizuje, w przypadku zgromadzeń cyklicznych rzeczywiście powinno mieć charakter stały, a nie odnosić się tylko do sytuacji przejściowych” (sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu VIII kad. z 30 listopada 2016 r. [nr 69]). Zmiana charakteru unormowania wprowadzającego zakaz zgromadzeń w formie zarządzenia zastępczego nie miała na celu wyłączenia prawa do sądu organizatora zakazanego zgromadzenia. Intencją ustawodawcy było zagwarantowanie wykonania obowiązku nałożonego na gminę, czyli zapewnienia pierwszeństwa zgromadzeniu cyklicznemu.

4. Wejście w życie ustawy nowelizującej, wprowadzającej nowe warunki zakazu zgromadzeń, zmienia kontekst normatywny dotychczasowych przepisów prawnych. Kontrolowany art. 26b ust. 4 p.z. pozostaje w ścisłym związku z art. 57 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, które gwarantują wolność zgromadzeń i prawo do kontroli sądowej decyzji zakazujących realizacji tej wolności. Biorąc pod uwagę jej rangę i znaczenie dla realizacji innych praw osobistych i politycznych, należy podkreślić szczególne obowiązki ustawodawcy oraz sądów związane z wytyczeniem granic wolności zgromadzeń. W wypadku ustawodawcy, jak już wyjaśniono powyżej, oznacza to, że ograniczenia muszą znajdować uzasadnienie w świetle art. 31 ust. 3

Konstytucji. Po stronie sądów obowiązki te polegają na konieczności dokonywania wykładni art. 26b ust. 4 p.z. oraz przepisów jego otoczenia normatywnego w zgodzie z art. 57 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sądy muszą zatem przeprowadzić prokonstytucyjną wykładnię zarówno kontrolowanego przepisu, jak i art. 16 ust. 1 p.z. Przepis ten stanowi, że: „Odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia wnosi się bezpośrednio do sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę organu gminy w terminie 24 godzin od jej udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej. Wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonanie decyzji o zakazie zgromadzenia”. Wprowadzenie do systemu prawa nowej instytucji – zakazu zgromadzeń w formie zarządzenia zastępczego – powoduje zmianę treści art. 16 p.z. w ten sposób, iż pod pojęciem „decyzji o zakazie zgromadzenia” należy rozumieć także zarządzenie zastępcze zakazujące zgromadzenia. Takie prokonstytucyjne rozumienie art. 16 p.z. zapewnia organizatorowi zgromadzenia prawo do sądu.

Zwrócić należy uwagę, że określona w art. 16 ust. 2-7 p.z. procedura odwoławcza od decyzji o zakazie zgromadzenia nie gwarantuje wojewodzie statusu uczestnika postępowania, a zatem nie będzie on w stanie skutecznie przedstawić przed sądem racji, które skłoniły go do wydania zarządzenia zastępczego. To zachwianie równowagi pozycji procesowej stron sporu (równowagi pomiędzy organem administracji rządowej a organizatorem zakazanego zgromadzenia) powinno zostać usunięte na skutek interwencji legislacyjnej, jednakże nie wyklucza ono przyjęcia ww. rozumienia art. 16 ust. 1 p.z. Podkreślić należy, że przyjęcie proponowanej przez Sejm interpretacji analizowanych regulacji gwarantuje, że na każdym etapie postępowania, którego przedmiotem jest rozpatrzenie odwołania od zakazu zgromadzenia, uczestnikiem jest organizator zakazanego zgromadzenia. Wolności i prawa człowieka, do których należy prawo do sądu i wolność zgromadzeń, są zatem wystarczająco chronione.

Przyjęcie powyższego rozumienia art. 16 p.z. prowadzi do wniosku, że niezależnie od typu organu, który wydał zakaz zgromadzeń (organ gminy, wojewoda), organizatorowi zakazanego zgromadzenia w równym stopniu jest zapewniona sądowa droga odwoławcza.

5. W związku z powyższym trzeba stwierdzić, że art. 1 pkt 4 u.n., dodający do p.z. art. 24b ust. 4 rozumiany w ten sposób, że zarządzenie zastępcze o zakazie zgromadzenia jest decyzją o zakazie zgromadzenia, o której mowa w art. 16 ust. 1 p.z., **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 57 Konstytucji.

IV. Artykuł 2 ustawy

1. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1. Prezydent RP zakwestionował art. 2 u.n. w zakresie, w jakim wprowadza zakaz odbycia zgromadzeń nakazując stosowanie nowoustanowionych przepisów do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie. Artykuł 2 u.n. posiada następujące brzmienie: „Do zgromadzeń, o których organizacji wniesiono zawiadomienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy i które mają odbyć się w tym samym miejscu i czasie co zgromadzenia, o których mowa w art. 26a [zgromadzeń cyklicznych – uwaga własna] ustawy zmienianej w art. 1 [p.z. – uwaga własna], stosuje się art. 26b ust. 3 i 4, ustawy zmienianej w art. 1”.

Zakwestionowany przepis zawiera dyspozycję, zgodnie z którą także zgromadzenia notyfikowane przed wejściem w życie u.n. należy zakazać w przypadku, gdyby miały się one odbyć w miejscu i czasie co zgromadzenie cykliczne (zgodę na organizację zgromadzenia cyklicznego wojewoda wydał po dacie zawiadomienia organu gminy o zamiarze zorganizowania zgromadzenia zwykłego albo w trybie uproszczonym).

2. Prezydent RP stawia zarzut naruszenia konstytucyjnego zakazu nieretroakcji. Zakwestionowana regulacja oznacza jego zdaniem, iż zakazane zostanie zgromadzenie, którego organizator nie mógł przypuszczać, że wskazane w jego zawiadomieniu miejsce i czas zgromadzenia będą tożsame z miejscem i czasem wskazanym później przez organizatora zgromadzenia cyklicznego. „[Z]akaz odbycia zgromadzenia nastąpi z przyczyn nieistniejących w dniu zawiadomienia. Zgodnie z ustawą [u.n. – uwaga własna] wiadomość o zamiarze zorganizowania zgromadzenia, które nie jest zgromadzeniem cyklicznym, powinna dotrzeć do organu

gminy nie wcześniej niż na 30 dni przed planowaną datą zgromadzenia” (wniosek, s. 13). Podsumowując wnioskodawca wyjaśnia, że kontrolowany przepis jest „niezgodny z art. 2 Konstytucji, ponieważ nie przedstawiono argumentów pozwalających na usprawiedliwienie naruszenia zakazu retroaktywności. Nie została również wskazana jakakolwiek wartość konstytucyjna, która wymagałaby ochrony kosztem wprowadzenia rozwiązań z mocą wsteczną, ani ważny interes publiczny uzasadniający naruszenie jednej z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawa, jaką jest reguła *lex retro non agit*” (wniosek, s. 15).

2. Wzorzec konstytucyjny

Zasada *lex retro non agit* jest wywodzona z art. 2 Konstytucji o brzmieniu: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Została doprecyzowana przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym: „Zasada niedziałania prawa wstecz jest dyrektywą postępowania organów prawodawczych, polegającą na zakazie stanowienia norm prawnych, które «nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń [...], które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych». Nadanie normom mocy wstecznej następuje, gdy «ustawodawca nakazuje kwalifikować według norm nowych zdarzenia zaistniałe przed wejściem tych norm w życie». Trybunał Konstytucyjny podkreślił ponadto, że retroaktywność ustawy zachodzi również wówczas, gdy konstruowana jest fikcja prawna obowiązywania ustawy przed dniem jej wejścia w życie” (wyrok TK z 10 października 2001 r., sygn. akt K 28/01 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem).

Zasada nieretroaktywności prawa nie ma charakteru absolutnego. Ustawodawca ma zatem prawo, nie naruszając art. 2 Konstytucji, odstąpić od przestrzegania tej zasady. Może mieć to miejsce jedynie w wyjątkowych przypadkach i poza sferą prawa karnego; odstępstwa muszą następować w drodze ustawy, a ich zastosowanie musi być konstytucyjnie usprawiedliwione, np. ze względu na sprawiedliwość społeczną (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja*

Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 43).

Podkreślenia wymaga fakt, że sąd konstytucyjny rozróżnia retroaktywność prawa od retrospektywności. „Można zatem stwierdzić, że [...] mamy do czynienia tylko z nakazem zastosowania nowego prawa do stosunków prawnych (stosunków procesowych), które wprawdzie zostały nawiązane pod rządami dawnych przepisów, ale wówczas nie zostały jeszcze zrealizowane wszystkie istotne elementy tych stosunków. Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie zajmował stanowisko, że tego rodzaju regulacja intertemporalna (zwana retrospektywnością) nie jest objęta wynikającym z art. 2 Konstytucji zakazem wstecznego działania prawa (por. wyrok z 31 marca 1998 r., sygn. K. 24/97 [...]). Przyjęcie innego stanowiska oznaczałoby nadmierne ograniczenie swobody władzy ustawodawczej w kształtowaniu i zmianach treści prawa oraz dostosowywaniu go do zmian społecznych” (wyrok TK z 4 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 11/04).

3. Analiza zgodności

1. Zauważyć należy, że Prezydent RP podnosi wyłącznie zarzut naruszenia zasady *lex retro non agit* i nie wskazuje na niezgodność badanej regulacji z zasadą ochrony praw nabytych. Z tych powodów Sejm odniesie się wyłącznie do postawionych zarzutów. Sejm nie podziela tezy Prezydenta RP, że art. 2 u.n. ma charakter retroaktywny. Ustawa nowelizująca wprowadza nowy rodzaj zgromadzenia – zgromadzenie cykliczne. W związku z tym powstała konieczność ukształtowania relacji pomiędzy zgromadzeniami różnego typu. Ustawodawca wybrał model, w którym to zgromadzenie cykliczne ma pierwszeństwo przed innymi rodzajami zgromadzeń, gdy zgromadzenia różnego typu mają odbyć się w tym samym miejscu i czasie. Regulacja ta ma co do zasady określać sytuacje zbiegu zgromadzeń *pro futuro*. Dodatkowo wskazać trzeba, że warunkiem uzyskania zgody na zgromadzenie cykliczne jest trzyletnia historia spotkań, poprzedzająca moment wystąpienia z wnioskiem o zgodę. A zatem pełna aplikacja regulacji umożliwiających skorzystanie z prawa organizowania nowego typu zgromadzeń (zgromadzeń cyklicznych) nastąpi dopiero trzy lata po rozpoczęciu obowiązywania ustawy

nowelizującej, gdyż przed wejściem w życie u.n. nieznane były warunki, jakie musi spełniać trzyletnia historia zgromadzeń (np. co do częstotliwości spotkań). Tym samym niewielu beneficjentów unormowań p.z. będzie mogło wykazać, że spełniają warunek legitymowania się trzyletnim okresem spotkań. Jednakże, jak wynika z brzmienia zakwestionowanego przepisu, jeśli do zgromadzeń dochodziło przed wejściem w życie u.n., z wymaganą ustawowo częstotliwością, czas ten będzie mógł zostać zakwalifikowany jako prawnie relewantny (będzie stanowił całość albo część trzyletniego, o którym mowa w art. 26a ust. 1 p.z.).

Powyższe nie zmienia faktu, że dyspozycja art. 2 u.n. ma ukształtować stosunek pierwszeństwa pomiędzy zgromadzeniami od momentu wejścia jej w życie i nie rekwaliifikuje wstecznie dokonanych przed wejściem w życie u.n. zdarzeń. Zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia notyfikowanego pozostaje skuteczne także w zmodyfikowanym u.n. stanie prawnym, dlatego też ustawodawca zdecydował się na zastosowanie zasady natychmiastowego obowiązywania przepisów nowych, aby w zmienionych warunkach ustawowych dać pierwszeństwo wprowadzonej instytucji – zgromadzeniom cyklicznym. Zdaniem Sejmu nie mamy do czynienia w niniejszej sprawie z retroakcją (właściwą), gdyż nie dojdzie w tej sytuacji do zastosowania nowych norm prawnych do tzw. zamkniętego stanu faktycznego, który w pełni ukształtował się pod rządami przepisów wcześniej obowiązujących. Artykuł 2 u.n. zawiera jedynie nakaz zastosowania nowego prawa do stosunków prawnych, które wprawdzie zostały nawiązane pod rządami dawnych przepisów (organizator notyfikował zgromadzenie), lecz wówczas nie zostały jeszcze zrealizowane (zgromadzenie nie odbyło się). Do zapoczątkowanego pod rządami dawnego prawa procesu (zdarzeń ciągłych), lecz trwających także od momentu wejścia w życie u.n., zastosowanie znajdą przepisy prawa nowego. Taką relację Sejm kwalifikuje jako dopuszczalną konstytucyjnie retrospekcję (tzw. retroakcję pozorną albo niewłaściwą). Naruszenie zakazu retroaktywności nastąpiłoby wówczas, gdyby ustawie nowej nadano moc obowiązującą wobec stosunków prawnych zaistniałych i trwających w czasie do wejścia w życie u.n. Ten mechanizm nie został jednak przyjęty. Kwestionowana norma jest skierowana na przyszłość i uwzględnia zastany stan prawny (stosunki nawiązane przed wejściem w życie ustawy, które nadal trwają; notyfikacja zgromadzenia) i w oparciu o fakty zaistniałe

po jej wejściu w życie (zbieg zgromadzenia notyfikowanego i cyklicznego) kształtuje na nowo relacje pomiędzy typami zgromadzeń, dając pierwszeństwo zgromadzeniu cyklicznemu.

W związku z powyższym, trzeba stwierdzić, że wskazana przez Prezydenta RP zasada *lex retro non agit* nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli.

2. Należy zauważyć, że zrzut retroakcji został podniesiony w trakcie procesu legislacyjnego. Wówczas kształt normatywny ustawy nowelizującej był inny, niż jej ostateczna wersja (zob. *Opinię do ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach [druk nr 355]*, opinia Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu z 5 grudnia 2016 r., s. 5). A mianowicie, uchwalona przez Sejm i przekazana Senatowi ustawa nowelizująca zakładała jej wejście w życie wraz z momentem ogłoszenia. Regulacja ta została zmieniona w ten sposób, że u.n. wchodzi w życie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Kontrolowany przepis będzie miał zastosowanie do zgromadzeń notyfikowanych przed wejściem w życie u.n. Zgodnie z art. 7 ust. 1 oraz art. 22 ust. 1 p.z. organizator zgromadzenia może zawiadomić odpowiedni organ o zamiarze zorganizowania zgromadzenia nie wcześniej niż na 30 dni przed planowaną datą zgromadzenia. Przypomnieć także trzeba, że wniosek o wyrażenie zgody na zgromadzenie cykliczne należy złożyć nie później niż na 7 dni przed planowaną datą pierwszego z cyklu zgromadzeń. A zatem najwcześniejszą datą pierwszego zgromadzenia cyklicznego będzie siódmy dzień od momentu wejścia w życie u.n. Uwzględniając powyższe, trzeba wskazać, że kontrolowana regulacja nie znajdzie zastosowania do zgromadzeń notyfikowanych, które mają się odbyć w okresie *vacatio legis* oraz do siódmego dnia od momentu wejścia w życie u.n.

Od momentu ogłoszenia u.n. adresaci tych unormowań uzyskają wiedzę o kształcie nowych regulacji, w tym o dyspozycji art. 2 u.n. W konsekwencji organizator zgromadzenia notyfikując po tym czasie zamiar odbycia zgromadzenia będzie miał świadomość, iż w przypadku zbiegu miejsca i czasu jego zgromadzenia ze zgromadzeniem cyklicznym ustawodawca postanowił dać pierwszeństwo temu ostatniemu. Uwzględnienie powyższych terminów (30 dniowego terminu na zgłoszenie poprzedzającego datę zgromadzenia, 14 dniowej *vacatio legis* oraz

7 dniowego czasu poprzedzającego zorganizowanie zgromadzenia cyklicznego) pozwala na ograniczenie obaw wnioskodawcy. Podkreślany przez Prezydenta RP stan braku świadomości organizatora zgromadzenia o mechanizmach nowej regulacji oraz „zaskoczenia” adresata normy nowym stanem prawnym, dotyczyć będzie jedynie sytuacji, gdy organizator notyfikuje zgromadzenie między 30 a 21 dniem przed datą planowanego zgromadzenia, która z kolei przypada w siódmym dniu i następnym po wejściu w życie u.n.

3. Podsumowując przedstawione argumenty, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 2 u.n. **nie jest niezgodny** z zasadą *lex retro non agit* wynikającą z art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński