



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 13 grudnia 2013 r.

Sygn. akt K 44/12

BAS-WPTK-2837/12

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpł. dnia	13. 12. 2013
L.dz. L.zał.	

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie połączonych wniosków: grupy posłów z 10 października 2012 r., grupy posłów z 29 listopada 2012 r. oraz Rzecznika Praw Obywatelskich z 4 marca 2013 r., rozpatrywanych pod wspólną sygnaturą akt K 44/12, jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 1 ust. 2, art. 3 ust. 1, art. 6 ust. 2b, art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 3, art. 7a, art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 1, 2 i 4, art. 10 ust. 3 i 4, art. 12 ust. 2 oraz art. 13a ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 397) **są zgodne** z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 2) art. 3 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 **jest zgodny** z art. 15 Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.) i art. 29 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169);
- 3) art. 6 ust. 2b, art. 7 ust. 1, art. 7 ust. 2 pkt 3, art. 7a, art. 8 ust. 2, art. 10 ust. 3 i 4, art. 12 ust. 2 oraz art. 13a ustawy powołanej w punkcie 1 **nie są niezgodne** z art. 20 Konstytucji oraz **są zgodne** z art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej

w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.);

- 4) art. 6 ust. 2b oraz art. 7a ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1, w części obejmującej zwrot „mienie w znacznych rozmiarach”, **są zgodne** z zasadą określoności przepisów prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji;
- 5) art. 7 ust. 1, art. 7 ust. 2 pkt 3, art. 9 ust. 1, 2 i 4, art. 10 ust. 3 i 4, art. 12 ust. 2 oraz art. 13a ustawy powołanej w punkcie 1 **są zgodne** z art. 2 Konstytucji;
- 6) art. 7a ust. 1 i art. 8 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie określają zasad ustalania pierwszeństwa zgłoszenia zgromadzenia, **są niezgodne** z zasadą określoności przepisów prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji;
- 7) art. 7a ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- 8) art. 7a ust. 1 oraz art. 9 ust. 1, 2 i 4 ustawy powołanej w punkcie 1 **są zgodne** z art. 78 Konstytucji oraz art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.;
- 9) art. 9 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 **nie jest niezgodny** z art. 20 Konstytucji.

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

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawców

1. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym obejmuje połączone wnioski: grupy posłów z 10 października 2012 r., grupy posłów z 29 listopada 2012 r. oraz Rzecznika Praw Obywatelskich z 4 marca 2013 r., dotyczące ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 397, dalej: ustawa albo ustawa – Prawo o zgromadzeniach).

Z uwagi na tożsamość przedmiotu sprawy, wyżej wymienione wnioski zostały połączone zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w celu ich łącznego rozpoznania pod wspólną sygnaturą akt K 44/12.

2. Zaskarżone przez wnioskodawców przepisy ustawy mają następujące brzmienie:

- art. 1 ust. 2: „Zgromadzeniem jest zgrupowanie co najmniej 15 osób, zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska”;
- art. 3 ust. 1: „Prawo organizowania zgromadzeń przysługuje osobom mającym pełną zdolność do czynności prawnych, osobom prawnym, innym organizacjom, a także grupom osób”;
- art. 6 ust. 2b: „Zgromadzenia organizowane przez 2 lub większą liczbę organizatorów w tym samym czasie, w miejscach lub na trasach przejścia, które są tożsame lub w części się pokrywają, mogą się odbyć, jeżeli jest możliwe ich oddzielenie lub odbycie w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. Jeżeli oddzielenie lub odbycie zgromadzeń nie jest możliwe, stosuje się art. 7a”;
- art. 7. ust. 1: „Organizator zgromadzenia publicznego zawiadamia organ gminy w taki sposób, aby wiadomość o zgromadzeniu dotarła nie później niż na 3 dni robocze, a najwcześniej 30 dni przed datą zgromadzenia”;

- art. 7 ust. 2 pkt 3: „Zawiadomienie powinno zawierać następujące dane:
[...] miejsce i datę, godzinę rozpoczęcia, czas trwania, przewidywaną liczbę uczestników, a w przypadku gdy planowane jest przejście uczestników zgromadzenia także trasę przejścia ze wskazaniem miejsca jego rozpoczęcia i zakończenia”;
- art. 7a ust. 1: „Jeżeli w tym samym czasie i miejscu lub na trasie przejścia, które są tożsame lub w części się pokrywają, zgłoszonych zostało 2 lub więcej zgromadzeń i nie jest możliwe ich oddzielenie lub odbycie w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, organ gminy niezwłocznie wzywa organizatora zgromadzenia zgłoszonego później do dokonania zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników”;
- art. 7a ust. 2: „Do wezwania organ gminy załącza informacje na temat czasu i miejsca przejścia wcześniej zgłoszonego zgromadzenia lub zgromadzeń”;
- art. 7a ust. 3: „Organizator, o którym mowa w ust. 1, dokonuje zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników w taki sposób, aby informacja o zmianie dotarła do organu gminy nie później niż na 2 dni przed datą zgromadzenia”;
- art. 8 ust. 2: „Organ gminy zakazuje zgromadzenia publicznego zgłoszonego później, także jeżeli organizator zgromadzenia, pomimo wezwania, o którym mowa w art. 7a ust. 1, nie dokonał we właściwym terminie zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników”;
- art. 9 ust. 1: „Decyzję o zakazie zgromadzenia publicznego doręcza się organizatorowi na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej w terminie 3 dni od dnia zawiadomienia, nie później jednak niż na 24 godziny przed datą zgromadzenia. Jednocześnie kopię tej decyzji wraz z aktami sprawy otrzymuje wojewoda”;

- art. 9 ust. 2: „Odwołanie wnosi się bezpośrednio do wojewody w terminie 24 godzin od otrzymania decyzji, o której mowa w ust. 1”;
- art. 9 ust. 4: „Wojewoda rozpatruje odwołanie w ciągu 24 godzin od jego otrzymania”;
- art. 10 ust. 3: „Przewodniczący odpowiada za zgodny z przepisami prawa przebieg zgromadzenia oraz jest obowiązany do przeprowadzenia go w taki sposób, aby zapobiec powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia, i podejmuje w tym celu przewidziane w ustawie środki”;
- art. 10 ust. 4: „Przewodniczący żąda opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy albo uniemożliwia lub usiłuje udaremnić zgromadzenie. W razie niepodporządkowania się żądaniu, przewodniczący zwraca się o pomoc do policji lub straży miejskiej”;
- art. 12 ust. 2: „Rozwiązanie zgromadzenia przez przedstawiciela organu gminy na podstawie ust. 1 następuje przez wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej trzykrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej przewodniczącemu lub w przypadku niemożności skontaktowania się z przewodniczącym – ogłoszonej publicznie uczestnikom zgromadzenia. Decyzję tę doręcza się organizatorowi na piśmie w terminie 72 godzin od jej podjęcia”;
- art. 13a: „Kto przewodnicząc zgromadzeniu umyślnie nie podejmuje środków przewidzianych w art. 10 ust. 4 lub 5, podlega karze grzywny”.

Zgodnie z przywołanym w art. 13a ustawy ust. 5 art. 10, jeżeli uczestnicy zgromadzenia nie podporządkują się zarządzeniom przewodniczącego wydanym w wykonaniu jego obowiązków lub gdy przebieg zgromadzenia jest sprzeczny z ustawą albo narusza przepisy ustaw karnych, przewodniczący rozwiązuje zgromadzenie.

3. Chronologicznie pierwszy z wniosków połączonych do wspólnego rozpatrzenia w niniejszym postępowaniu, datowany na 10 października 2012 r.,

został wniesiony przez grupę posłów (dalej: wniosek grupy posłów z 10 października 2012 r.). Wnioskodawca zakwestionował w nim zgodność art. 7 ust. 1 i art. 13a ustawy z art. 2 i art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności art. 7 ust. 1 ustawy wskazano, że wyznaczony ustawą termin zawiadomienia organów władzy publicznej o zamiarze zorganizowania zgromadzenia jest zbyt długi. Zdaniem wnioskodawcy, organy władzy publicznej są w stanie podjąć przygotowania służące zapewnieniu bezpieczeństwa przebiegu zgromadzenia w terminie krótszym niż 3 dni robocze. Zarazem, jeżeli właściwe organy nie mogą zapewnić bezpiecznego przebiegu zgromadzenia, to wydanie decyzji odmawiającej zgody na przeprowadzenie zgromadzenia także nie wymaga 3 dni roboczych. Wnioskodawca zwrócił w tym kontekście uwagę, że termin określony w art. 7 ust. 1 ustawy uległ wydłużeniu w porównaniu ze stanem prawnym sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 14 września 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. poz. 1115, dalej: ustawa zmieniająca). Wydłużenie terminu prowadzi do znaczącego ograniczenia możliwości organizowania manifestacji, stanowiących reakcję na bieżące wydarzenia oraz całkowicie wyłącza organizowanie zgromadzeń spontanicznych, które powinny być dopuszczalne w państwie demokratycznym. Na tym tle wnioskodawca wskazał na naruszenie – w kilku aspektach – art. 31 ust. 3 Konstytucji. Po pierwsze, kwestionowana regulacja nie jest niezbędna w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji, skoro właściwe organy mogą podjąć stosowną reakcję (poprzez zapewnienie odpowiednich sił porządkowych bądź też odmowę zgody na odbycie zgromadzeń w przypadku braku takiej możliwości) w krótszym terminie niż wyznaczony ustawą. Po drugie, efekty regulacji nie pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na obywateli. Wnioskodawca nie wyjaśnił jednak, co w tym przypadku stanowi „efekt regulacji” oraz jej „ciężar”. Po trzecie, możliwie szeroka partycypacja obywateli w życiu publicznym, stanowiąca istotę demokracji, realizuje się również poprzez możliwość spontanicznego organizowania manifestacji. Tym samym, art. 7 ust. 1 ustawy godzi – zdaniem wnioskodawcy – również w zasadę państwa demokratycznego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Wątpliwości grupy posłów budzi także regulacja zawarta w art. 13a ustawy, poddająca przewodniczącego zgromadzenia odpowiedzialności karnej w razie niedopełnienia przez niego obowiązków określonych w art. 10 ust. 4 i 5 ustawy. Uzasadniając ten zarzut, wskazano, że powyższe przepisy nie są niezbędne dla

zapewnienia bezpieczeństwa uczestników zgromadzenia. Jest to zadanie spoczywające przede wszystkim na służbach porządkowych (Policji i straży miejskiej), przy czym są one zobowiązane podjąć stosowne działania w celu zapewnienia bezpieczeństwa także w przypadku braku reakcji ze strony przewodniczącego zgromadzenia. Regulacja ta wprowadza zarazem nadmierne ciężary (jest nieproporcjonalna) względem osób, które podejmują się funkcji przewodniczącego zgromadzenia – zdaniem wnioskodawcy perspektywa ponoszenia przez nich odpowiedzialności karnej potencjalnie zniechęca do organizacji zgromadzenia i objęcia w związku z tym funkcji przewodniczącego. Wnioskodawca zwrócił także uwagę na dwie kwestie szczegółowe. Po pierwsze, obowiązki przewodniczącego zgromadzenia, których naruszenie może powodować odpowiedzialność karną, zostały określone nieprecyzyjnie. Po drugie, potencjalni organizatorzy zgromadzenia mogą się obawiać, że w trakcie zgromadzenia nie będą w stanie zweryfikować zachowania wszystkich uczestników zgromadzenia (także w kontekście kwalifikacji tych zachowań jako czynów niedozwolonych), a w szczególności tych osób, na które nie mają wpływu, narażając się w ten sposób na ewentualną odpowiedzialność karną. W dalszej kolejności uznano, że powyższe ograniczenie narusza istotę wolności zgromadzeń. Zdaniem wnioskodawcy wyraża się to w powstaniu po stronie organizatorów zgromadzeń realnej obawy co do możliwości pociągnięcia ich do odpowiedzialności karnej w związku z przebiegiem zgromadzenia. Zarazem kwestionowana regulacja nie jest konieczna w demokratycznym państwie prawnym oraz stoi w sprzeczności z podstawowymi zasadami tego państwa. Tego ostatniego zarzutu wnioskodawca bliżej nie sprecyzował.

4. Kolejny wniosek – datowany na 29 listopada 2012 r. – został wniesiony także z inicjatywy grupy posłów (dalej: wniosek grupy posłów z 29 listopada 2012 r.). Wnioskodawca wystąpił w nim o zbadanie zgodności art. 6 ust. 2b, art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 3, art. 7a, art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 3 i 4, art. 12 ust. 2 i art. 13a ustawy z ujętymi zbiorczo art. 2, art. 32, art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm., dalej: EKPCz) oraz z art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r.

Nr 38, poz. 167 ze zm., dalej: MPPOP). Wniosek powyższy został uzupełniony pismem procesowym z 20 grudnia 2012 r.

Pierwszy z zarzutów odniesiony został do przepisów (art. 6 ust. 2b, art. 7a, art. 8 ust. 2 ustawy) ustanawiających zakaz odbywania dwóch lub więcej zgromadzeń w tym samym miejscu i czasie w sytuacji, gdy nie ma możliwości oddzielenia zgromadzeń lub też zapewnienia im bezpieczeństwa. Jak stwierdził wnioskodawca, elementem wolności zgromadzeń, jako prawa podmiotowego przysługującego każdemu podmiotowi konstytucyjnych wolności i praw, jest prawo do uzyskania zabezpieczenia przez siły porządkowe (zapewnienie niezakłóconego korzystania z wolności zgromadzeń przez jednostki). W ocenie wnioskodawcy, samo zaistnienie zagrożenia (życia, zdrowia, mienia w znacznych rozmiarach) podczas zgromadzeń odbywających się w tym samym czasie i miejscu jest niewystarczające dla zakazu przeprowadzenia manifestacji późniejszej (kontrmanifestacji). Państwo jest zobowiązane w każdej sytuacji zapewnić adekwatne zabezpieczenie. Zakaz odbycia zgromadzenia zgłoszonego później wnioskodawca uznaje za bezpodstawne pozbawienie obywateli zagwarantowanego im konstytucyjnie prawa do organizowania zgromadzeń i uczestnictwa w nich. Natomiast obowiązek zmiany miejsca lub czasu zgromadzenia zgłoszonego później bądź też w ogóle zakaz jego odbycia stanowią nadmierną ingerencję w wolność zgromadzeń. Wnioskodawca wskazał ponadto na niedookreśloność przesłanek, które pozwalają zakazać późniejszego zgromadzenia, dopuszczając w konsekwencji nadmierną swobodę, a wręcz arbitralność organów władzy publicznej właściwych w sprawach zgromadzeń. W szczególności niedookreśloność odnosi się do pojęcia „mienia w znacznych rozmiarach”, które jest odmienne od pojęcia „mienia znacznej wartości”, występującego na gruncie kodeksu karnego. Dowolność w interpretacji pojęcia „mienie w znacznych rozmiarach” może być nadużywana w celu ograniczenia wolności zgromadzeń.

Następny zarzut związany jest z nałożeniem obowiązku zawiadomienia organu gminy o zgromadzeniu co najmniej na 3 dni robocze przed jego planowaną datą (art. 7 ust. 1 ustawy). Termin ten został wydłużony przez ustawę zmieniającą, zarazem ustawodawca nie wskazał przyczyny powyższej zmiany. Skutkiem przyjętej regulacji jest, zdaniem wnioskodawcy, ustanowienie faktycznie 6-dniowego terminu notyfikacji zamiaru odbycia zgromadzenia (wnioskodawca nie wyjaśnił jednak, z jakiego przepisu ustawy wynika ów 6-dniowy termin, można jedynie przypuszczać,

że dochowanie takiego terminu zagwarantuje organizatorowi zgromadzenia prawo do zrealizowania prawa do odwołania bez zmian terminu zgromadzenia). Wyłącza to możliwość zorganizowania spontanicznych zgromadzeń, pozwalających na niezwłoczne odniesienie się obywateli do zaistniałego problemu. Obowiązek dochowania 6-dniowego terminu narusza istotę wolności zgromadzeń, a jednocześnie pozostaje w sprzeczności z zasadą proporcjonalności – kwestionowana regulacja nie jest konieczna dla zapewnienia bezpieczeństwa osób i mienia oraz poszanowania praw innych osób.

Wątpliwości wnioskodawcy związane są także z wyznaczonym ustawą terminem wydania przez właściwy organ decyzji o zakazie organizacji zgromadzenia oraz trybem zaskarżania tej decyzji. Wprowadzony ustawą termin rozpatrzenia odwołania nie gwarantuje możliwości odbycia zgromadzenia we wcześniej planowanej dacie w sytuacji, gdy skarga organizatora zostanie uwzględniona. Rozpatrzenie odwołania dopiero po planowanej dacie zgromadzenia skutkuje wyłączeniem możliwości zorganizowania zgłoszonego zgromadzenia. Kwestionowana regulacja pozbawia tym samym organizatorów zgromadzenia prawa do wniesienia skutecznego środka odwoławczego.

W dalszej kolejności wnioskodawca zakwestionował regulację nakładającą na organizatora zgromadzenia obowiązek określenia w zgłoszeniu czasu trwania zgromadzenia (art. 7 ust. 2 ustawy). Zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, organizator zobowiązany był jedynie do określenia planowanego czasu trwania zgromadzenia. Zdaniem wnioskodawcy, powyższa zmiana prowadzić będzie do sytuacji, gdy władze publiczne będą ściśle przestrzegać wskazanych we wniosku ram czasowych, rozwiązując zgromadzenie niezwłocznie po ich przekroczeniu. Jednak, co podniesiono we wniosku, uprzednie wskazanie ścisłych ram czasowych jest niemożliwe, bowiem są one uzależnione m.in. od liczby uczestników zgromadzenia, którą organizator może jedynie oszacować. Przyjęte rozwiązania naruszają tym samym konstytucyjną wolność zgromadzeń, która obejmuje swobodę uczestnictwa w zgromadzeniu, prawo do przyłączenia się do zgromadzenia w jego trakcie oraz możliwość wcześniejszego opuszczenia miejsca, w którym odbywa się zgromadzenie.

Kolejny zarzut związany jest z nałożeniem na przewodniczącego zgromadzenia obowiązków związanych z kierowaniem zgromadzeniem (art. 10 ust. 3 i 4, art. 12 ust. 2 i art. 13a ustawy). Jak wskazano, dotychczasowe uprawnienia

przewodniczącego zgromadzenia związane z przewodniczeniem zgromadzeniu zostały na mocy ustawy zmieniającej przekształcone w obowiązki, których naruszenie może powodować odpowiedzialność karną. Wyłącznym celem wprowadzonej zmiany, jak wskazał wnioskodawca, było uniknięcie wątpliwości interpretacyjnych związanych z dotychczasowym brzmieniem art. 13a ustawy. Wnioskodawca stwierdził, że obowiązek zapewnienia pokojowego przebiegu zgromadzeniu ciąży na organach władzy publicznej – realizacja tego obowiązku warunkuje możliwość korzystania z wolności zgromadzeń i nie może on być przenoszony na przewodniczącego zgromadzenia. Ustanowienie odpowiedzialności karnej przewodniczącego zgromadzenia w sprawach związanych z zapewnieniem prawidłowego przebiegu zgromadzenia może powstrzymywać przed obejmowaniem funkcji przewodniczącego, co pośrednio skutkuje ograniczeniem prawa do organizowania i kierowania zgromadzeniami publicznymi. Powyższe ograniczenie jest również nieproporcjonalne. Na tle art. 12 ust. 2 ustawy, który umożliwia rozwiązanie zgromadzenia przez organy władzy publicznej, wnioskodawca podniósł także, że przewodniczący zgromadzenia może nawet nie wiedzieć o tym, że zgromadzenie się zakończyło i nadal podejmować czynności związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego. Grupa posłów zwróciła też uwagę na zróżnicowanie w regulacji sytuacji prawnej przewodniczącego zgromadzenia w razie zmiany osoby pełniącej tę funkcję w czasie trwania zgromadzenia. Wówczas nie ma możliwości skontrolowania prawidłowości ustanowienia przewodniczącego oraz określenia momentu, w którym doszło do zmiany. Może to skutkować pociągnięciem do odpowiedzialności karnej osoby, która nie pełniła już funkcji przewodniczącego. W takim stanie dotychczasowy przewodniczący jest traktowany gorzej, niż nowy przewodniczący.

Kwestionowana regulacja wprowadza ponadto zróżnicowanie w zakresie korzystania z wolności zgromadzeń w zależności od momentu zgłoszenia zamiaru zorganizowania zgromadzenia, co prowadzi do niezgodności z art. 32 Konstytucji. Dotyczy to zgromadzeń (a ściśle organizatorów tych zgromadzeń oraz ich potencjalnych uczestników), planowanych w tym samym miejscu i czasie co inne, wcześniej notyfikowane zgromadzenie. W ocenie wnioskodawcy, dyskryminacja polega na tym, że procedura określona w art. 7a i art. 8 ust. 2 ustawy wymusza zmianę czasu bądź miejsca zgromadzenia tylko w odniesieniu do organizatorów

zgromadzeń zgłoszonych później, nie obejmuje natomiast zgromadzeń notyfikowanych wcześniej.

Zdaniem wnioskodawcy, skarżone przepisy zostały także przyjęte z pominięciem postulatów partnerów społecznych podnoszonych w toku procesu legislacyjnego, co prowadzi do naruszenia zasady dialogu społecznego (art. 20 Konstytucji). O aktywnym sprzeciwie wobec przyjętych rozwiązań, w opinii wnioskodawcy, świadczyć może m.in. zwrócenie się do instytucji międzynarodowych o podjęcie działań w celu zapewnienia ochrony wolności i praw człowieka, a także wystosowanie listu otwartego do Marszałka Sejmu.

5. Ostatni z połączonych wniosków – datowany na 4 marca 2013 r. – został wniesiony przez Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik albo RPO).

Pierwszy z zarzutów RPO dotyczy wyłączenia korzystania z wolności zgromadzeń przez grupy mniejsze niż 15 osób (niezgodność art. 1 ust. 2 ustawy z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Jak wskazał Rzecznik, zgromadzenia odbywane przez grupy mniejsze niż 15 osób nie korzystają z konstytucyjnej wolności zgromadzeń, zaś ich przeprowadzenie może skutkować odpowiedzialnością z art. 50 kodeksu wykroczeń (udział w zbiegowisku publicznym). Tymczasem art. 57 Konstytucji nie przewiduje żadnych ograniczeń ilościowych w sferze wolności zgromadzeń, nie znajdują one również oparcia w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z kolei odwołując się do brzmienia art. 11 EKPCz Rzecznik stwierdził, że zgromadzeniem jest zebranie, w którym uczestniczą co najmniej 2 osoby. Wynikający z ustawy wymóg, aby w zgromadzeniu uczestniczyło co najmniej 15 osób, ma zatem charakter arbitralny. Jednocześnie wnioskodawca wskazał na dyferencjację pod względem minimalnej liczby osób, których współdziałanie jest konieczne dla realizacji poszczególnych praw i wolności politycznych (prawo do założenia związku zawodowego przysługuje grupie 10 osób, zaś założenia stowarzyszenia – 3 osobom). Regulacje w tym zakresie powinny pozostawać ściśle skorelowane z wolnością zgromadzeń, tymczasem stowarzyszenia liczące mniej niż 15 członków nie mogą korzystać z wolności zgromadzeń, w tym także zostały pozbawione możliwości zwoływania obrad swoich członków.

Kolejny zarzut związany jest z pozbawieniem osób nieposiadających pełnej zdolności do czynności prawnych uprawnienia do organizacji zgromadzenia. Na tym tle Rzecznik sformułował wątpliwości co do zgodności art. 3 ust. 1 ustawy z art. 57

w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, z art. 29 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169, dalej: Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych) oraz art. 15 Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm., dalej: Konwencja o prawach dziecka). Pozbawienie osób niemających pełnej zdolności do czynności prawnych (tj. małoletnich oraz osób ubezwłasnowolnionych) możliwości organizowania zgromadzeń jest, zdaniem Rzecznika, ograniczeniem nadmiernym, a tym samym sprzecznym z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, a także prowadzi do naruszenia istoty wolności zgromadzeń. Odnosząc się do ograniczenia wolności osób ubezwłasnowolnionych, Rzecznik wskazał, że obecnie prawodawca odchodzi od sztywnego ograniczenia praw i wolności osób z niepełnosprawnością intelektualną na rzecz regulacji bardziej elastycznych, dopasowanych do konkretnych sytuacji. Pozbawienie prawa do organizowania zgromadzeń przez osoby częściowo ubezwłasnowolnione stanowi wyraz tendencji do automatycznego ograniczania tej grupy osób. Rzecznik wskazał także na naruszenie art. 29 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, który ustanawia obowiązek zagwarantowania osobom niepełnosprawnym praw politycznych i możliwości korzystania z nich.

Odnosząc się natomiast do pozbawienia osób małoletnich, które osiągnęły pewien stopień dojrzałości, prawa organizowania zgromadzeń, Rzecznik uznał taką regulację za nieproporcjonalne ograniczenie konstytucyjnej wolności zgromadzeń. Wskazał, że zgromadzenie organizowane przez osobę małoletnią i pełnoletnią może odznaczać się takim samym zagrożeniem dla porządku publicznego. Jednocześnie stwierdził, że w praktyce organizator, przynajmniej w sytuacji wielotysięcznych zgromadzeń, nie jest w stanie jednoosobowo wpływać na przebieg zgromadzenia, zaś funkcję tę powinny spełniać służby porządkowe. Wnioskodawca zwrócił uwagę na dyferencjację granicy wieku występującą w niektórych sferach (odpowiedzialność karna osób, które ukończyły 17. rok życia, możliwość zawarcia związku małżeńskiego przez kobietę po ukończeniu przez nią 16. roku życia). Rzecznik odwołał się również do argumentów funkcjonalnych podnosząc, że w demokratycznym państwie aktywny udział obywateli (w tym osób małoletnich) w życiu publicznym jest wartością prowadzącą do wykształcenia postaw obywatelskich, która powinna być wspierana przez państwo.

Następny zarzut odnosi się do regulacji wprowadzających zakaz zorganizowania zgromadzenia zgłoszonego później w tym samym czasie i miejscu, co zgromadzenie zgłoszone wcześniej (niezgodność art. 6 ust. 2b, art. 7a ust. 1 i art. 8 ust. 2 ustawy z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 11 EKPCz). Jak stwierdził wnioskodawca, w przypadku zgłoszenia dwóch lub większej liczby zgromadzeń odbywających się w tym samym miejscu, organ gminy każdorazowo zobowiązany jest ustalić, czy możliwe jest równoczesne ich przeprowadzenie. Rzecznik zauważył, że przyjęte regulacje wprowadzają *a priori* domniemanie, że organizowane zgromadzenia, planowane w tym samym miejscu i czasie, będą mieć charakter niepokojowy. Jeżeli organizator późniejszej manifestacji nie dokonana na wezwanie gminy zmiany przebiegu trasy manifestacji, wówczas stanowi to samodzielną podstawę zakazu zgromadzenia, nie podlega natomiast ocenie kwestia, czy zgromadzenie zgłoszone później będzie miało pokojowy charakter. W konsekwencji, jedyny powód wydania zakazu organizacji zgromadzenia stanowi okoliczność, że organizator później zgłoszonego zgromadzenia nie dokonał odpowiednich zmian co do czasu bądź miejsca jego odbycia, nie zaś to, że samo zgromadzenie godzi w chronione wartości konstytucyjne, gdyż uczestnicy tego zgromadzenia w ogóle nie muszą stwarzać zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Kwestionowane przepisy dają podstawę do tego, że uprawnienie do przeprowadzenia dwóch manifestacji w tym samym miejscu może doznawać ograniczenia jedynie z tego względu, że organy władzy publicznej nie są w stanie zapewnić wystarczających sił porządkowych. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (TK), Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) i ETPCz, Rzecznik stwierdził, że obowiązkiem organów władzy publicznej jest zapewnienie bezpieczeństwa osobom uczestniczącym w zgromadzeniu i tylko w ten sposób państwo wywiązuje się z obowiązku realnego zagwarantowania wolności zgromadzeń. Zdaniem Rzecznika, w art. 7a ust. 1 ustawy wprowadzono nową formę ingerencji władzy publicznej w wolność zgromadzeń, poprzez wezwanie organizatora zgromadzenia do dokonania zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników. Tymczasem na tle art. 11 EKPCz przyjmuje się, że wolność zgromadzeń obejmuje także swobodę wyboru miejsca i czasu zgromadzenia przez organizatorów.

Rzecznik wskazuje także, że konstytucyjnej ochronie podlegają jedynie zgromadzenia odbywające się w sposób pokojowy, zaś taki charakter planowanego

zgromadzenia podlega ocenie w postępowaniu w sprawie zgłoszenia zamiaru organizacji zgromadzenia. Tymczasem – według wnioskodawcy – ustawodawca dopuścił organizowanie zgromadzeń niepokojowych, skoro ich odbycie w tym samym miejscu i czasie ma stanowić zagrożenie życia lub zdrowia ludzi lub mienia w znacznych rozmiarach. Kwestionowana regulacja przez to, że umożliwia odbycie zgromadzenia zgłoszonego wcześniej mimo jego potencjalnie niepokojowego charakteru, narusza zatem art. 57 Konstytucji oraz art. 11 EKPCz. Rzecznik stwierdził również, że ustawodawca wprowadził „stopniowalne pojęcie pokojowego zgromadzenia [...] istnieje kategoria zgromadzeń, które mają na tyle niepokojowy charakter, że ich odbycie równoległe z innym zgromadzeniem stanowi zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub mienia. Zarazem takie zgromadzenie jest zbyt mało niepokojowe, by zakazać jego odbycia” (wniosek, s. 18-19).

Wątpliwości Rzecznika związane są także z brakiem zapewnienia organizatorom zgromadzenia skutecznego środka zaskarżenia na wezwanie w sprawie zmiany przebiegu lub miejsca zgromadzenia (niezgodność art. 7a ust. 1 ustawy z art. 78 w związku z art. 57 Konstytucji i z art. 13 w związku z art. 11 EKPCz). Wezwanie dokonane w trybie art. 7a ust. 1 ustawy może kończyć postępowanie w sprawie, stanowiąc tym samym władczą formę ingerencji organu władzy publicznej w wolność zgromadzeń. Pozwala to władzy publicznej, działającej na podstawie nieostrych kryteriów, na wywieranie wpływu na organizatorów zgromadzeń poprzez wymuszanie zmiany czasu bądź miejsca zgromadzenia. Może to skutkować powstaniem swoistego „wyścigu” między organizatorami zgromadzeń w celu zajęcia określonej daty lub miejsca na planowane zgromadzenie. W ocenie Rzecznika, ustawa nie reguluje kwestii środków zaskarżenia na wezwanie, o którym mowa w art. 7a ust. 1 ustawy. Nawet w razie uznania dopuszczalności zaskarżenia wezwania, o którym mowa w art. 7a ust. 1 ustawy, w trybie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wymaga to wcześniejszego wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa. Dopiero bezskuteczne wezwanie stwarza możliwość wystąpienia ze skargą do sądu administracyjnego. W takim stanie rozstrzygnięcie sądu administracyjnego zawsze nastąpi po upływie planowanej daty zgromadzenia. Tym samym dostępne środki zaskarżenia nie są skuteczne. Zdaniem Rzecznika środek zaskarżenia tylko wtedy będzie mógł zostać uznany za skuteczny, gdy ostateczne – drugoinstancyjne – rozstrzygnięcie przez sąd w sprawie skargi na wezwanie zostanie wydane przed datą odbycia demonstracji. W konsekwencji

procedura odwoławcza przewidziana w tych przepisach narusza art. 78 Konstytucji oraz art. 13 EKPCz, ponieważ dostępny zainteresowanym środek zaskarżenia nie gwarantuje realizacji konstytucyjnej wolności zgromadzeń, której przejawem jest wolność wyboru czasu i miejsca zgromadzenia.

Kolejny zarzut związany jest z niesprecyzowaniem momentu wniesienia zgłoszenia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia (niezgodność art. 8 ust. 2 ustawy z art. 2 Konstytucji). Ustawa nie zawiera regulacji w tym zakresie, mimo daleko idących skutków związanych z ustaleniem kolejności zgłoszonych zgromadzeń. W tym stanie, do określenia momentu wniesienia zgłoszenia, jak również form, w których to następuje, znajduje zastosowanie art. 63 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 267; dalej: k.p.a.). Przepis ten nie stanowi jednak wystarczającej podstawy dla określenia, które spośród zgłoszeń, wniesionych w tym samym dniu, jest zgłoszeniem „wcześniejszym”, a które „późniejszym”. Powoduje to dowolność oceny dokonywanej przez organ przyjmujący zgłoszenie, jak również stwarza podstawy do niejednolitości stosowania kwestionowanego przepisu w praktyce.

Wnioskodawca podał również w wątpliwość regulacje niezapewniające organizatorom zgromadzenia skutecznego środka odwoławczego w toku postępowania administracyjnego od decyzji o zakazie zgromadzenia (niezgodność art. 9 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy z art. 78 w związku z art. 57 Konstytucji i art. 13 w związku z art. 11 EKPCz). Jak wskazał Rzecznik, przyjęty w ustawie tryb postępowania odwoławczego w sprawie decyzji zakazującej organizacji zgromadzenia nie zapewnia, że organ odwoławczy (wojewoda) wyda rozstrzygnięcie odwoławcze przed datą zgromadzenia. Rzecznik ponownie przypomniał, że wolność zgromadzeń obejmuje swobodę wyboru czasu zgromadzenia. W konsekwencji, procedura odwoławcza musi zostać skonstruowana w sposób, który umożliwia uzyskanie ostatecznej decyzji administracyjnej przed datą zgromadzenia – tylko wtedy ustawodawca zrealizuje wymóg zapewnienia skutecznego środka odwoławczego.

II. Analiza formalnoprawna

1. W *petitum* wniosku grupy posłów z 29 listopada 2012 r. jako wzorzec kontroli został wskazany art. 21 MPPOP. W uzasadnieniu wniosku nie przedstawiono

jednak argumentacji w zakresie niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 21 MPPOP. Tym samym nie został dopełniony obowiązek uzasadnienia sformułowanych w piśmie procesowym zarzutów, wynikający z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm., dalej: ustawa o TK), co stanowi samodzielną podstawę do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Zarazem, formułując zarzut niezgodności z art. 21 MPPOP wnioskodawca nie wyszedł poza treść wynikającą z podstawowego wzorca kontroli, tj. art. 57 Konstytucji, co czyni ocenę zgodności w tym zakresie zbędną (por. analogiczny kierunek rozstrzygnięcia przyjęty w wyroku TK z 10 lipca 2008 r., sygn. akt P 15/08).

Z powyższych względów postępowanie w zakresie badania zgodności art. 6 ust. 2b, art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 3, art. 7a, art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 3 i 4, art. 12 ust. 2 oraz art. 13a ustawy z art. 21 MPPOP powinno **zostać umorzone**, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

2. Uwaga o braku uzasadnienia sformułowanych zarzutów we wniosku grupy posłów z 29 listopada 2012 r. jest aktualna także w odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 3, art. 9 ust. 1, 2 i 4, art. 10 ust. 3 i 4, art. 12 ust. 2 oraz art. 13a ustawy z art. 32 Konstytucji oraz art. 13 EKPCz. Również w tym przypadku wnioskodawca nie dopełnił – wynikającego z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK – obowiązku uzasadnienia sformułowanych zarzutów. Zważywszy poczynione ustalenie, Sejm wnosi w powyższym zakresie o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

III. Wzorce kontroli

1. Wnioskodawcy wskazują art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji jako wzorce o zasadniczym znaczeniu w rozpatrywanej sprawie. Pomocniczo przywołano również: art. 20, art. 32 i art. 78 Konstytucji oraz art. 11 i art. 13 EKPCz, art. 29 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych oraz art. 15 Konwencji o prawach dziecka.

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

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

Zgromadzenie publiczne, choć jest okazjonalne, nie jest jednak przypadkowym zgrupowaniem osób, lecz zgromadzeniem intencjonalnym, zwołanym przez jego organizatorów, ma swój konkretny cel, którym jest wyrażenie opinii lub idei albo też obrona określonych interesów przez jego uczestników. Inaczej więc niż w sytuacji przypadkowo zebranej grupy ludzi, zakłada to 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.

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

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

zgromadzenia w pomieszczeniach zamkniętych, jak i zgromadzenia na otwartej przestrzeni. Treść poglądów głoszonych w trakcie zgromadzenia może mieć dowolną treść, pod warunkiem, że nie są one sprzeczne z prawem.

Konieczny element zgromadzenia stanowi występowanie więzi pomiędzy uczestnikami zgromadzenia, wyrażającej się w zamiarze wspólnego obradowania bądź wspólnego wyrażenia stanowiska. Ponadto zgromadzenie wymaga zawsze przedsięwzięcia pewnych czynności organizacyjnych – co do zasady zgromadzenie jest zebraniem wcześniej zaplanowanym i zwołanym przez określoną osobę (osoby), które wyznaczają cel i miejsce odbycia zgromadzenia. Zarazem między organizatorem zgromadzenia i jego uczestnikami nie występuje zazwyczaj powiązanie organizacyjne. Zgromadzenie ma charakter okazjonalny, zaś uczestnictwo w zgromadzeniu – poza jego organizatorami – jest anonimowe. Co więcej, osoby uczestniczące w zgromadzeniu mogą być zamaskowane w sposób, który uniemożliwia ich identyfikację, o ile tylko ich zamaskowanie nie sygnalizuje agresywnego zachowania i ewentualnych zagrożeń dla pokojowego przebiegu zgromadzenia (por. wyrok TK z 10 listopada 2004 r., sygn. akt Kp 1/04). Nadanie zgromadzeniu określonych ram organizacyjnych oraz intencjonalnych odróżnia zgromadzenie od przypadkowego zgrupowania (zbiorowiska) osób.

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

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

tych władz. W wymiarze negatywnym wolność zgromadzeń oznacza prawo do odmowy przez jednostkę udziału w zgromadzeniu.

Elementem definicji zgromadzenia jest jego pokojowy charakter, odnoszący się zarówno do założonego celu zgromadzenia, jak i jego przebiegu. Zgodnie z utrwalonym poglądem Trybunału Konstytucyjnego, wolność zgromadzeń obejmuje swoim zakresem wyłącznie zgromadzenia przebiegające z poszanowaniem integralności fizycznej osób (zarówno uczestników zgromadzenia, jak i osób postronnych) oraz poszanowaniem mienia publicznego i prywatnego. Przestrzeganie pokojowego charakteru zgromadzenia stanowi warunek korzystania z wolności zgromadzeń – w razie utraty przez zgromadzenie pokojowego charakteru przekształca się ono w niebezpieczne zbiegowisko, które nie korzysta z konstytucyjnej ochrony (por. wyrok TK z 10 lipca 2008 r., sygn. akt P 15/08). Tym samym wykluczone jest stosowanie przemocy i przymusu przez uczestników zgromadzenia zarówno w stosunku do innych uczestników zgromadzenia, jak i osób trzecich i funkcjonariuszy publicznych. Ocena, czy w konkretnej sytuacji doszło do utraty przez zgromadzenie pokojowego charakteru musi być dokonywana z daleko posuniętą ostrożnością, a tym samym pojedyncze incydenty – o ile nie są związane ze stosowaniem przemocy – nie przekreślają automatycznie pokojowego charakteru zgromadzenia.

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

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), przy czym znajduje ona zastosowanie

także przy ocenie dopuszczalności jednostkowych działań podejmowanych przez organy władzy publicznej na tle stosowania przepisów ustawy – Prawo o zgromadzeniach. Podstawowymi ograniczeniami wolności zgromadzeń, wynikającymi z ustawy są: obowiązek wcześniejszego zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia (choć zarazem sąd konstytucyjny za zbyt daleko idący uznał obowiązek notyfikacyjny w przypadku zgromadzeń spontanicznych – por. wyrok TK z 18 stycznia 2006 r., sygn. akt K 21/05), obowiązek zapewnienia odbycia zgromadzenia w sposób pokojowy, zakaz uczestnictwa w zgromadzeniu osób uzbrojonych czy też możliwość rozwiązania zgromadzenia przez przedstawiciela organu gminy. Wymaga podkreślenia, że Trybunał Konstytucyjny potwierdził zgodność z Konstytucją przepisów wprowadzających obowiązek notyfikacyjny – jest on usprawiedliwiony koniecznością podjęcia przez organy władzy publicznej działań zapewniających bezpieczeństwo planowanego zgromadzenia. Podobnie nie budzi wątpliwości sądu konstytucyjnego zakaz uczestnictwa w zgromadzeniu osób uzbrojonych, jak i 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.

4. Zgodnie z art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

Zasadę demokratycznego państwa prawnego traktuje się jako zasadę nader pojemną, której w procesie stosowania Konstytucji nadaje się najszersze z możliwych znaczenie, wydobywając z niej cały szereg zasad pochodnych (por. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, tom V, komentarz do art. 2, s. 32).

Biorąc pod uwagę uzasadnienie wniosków, które zainicjowały niniejsze postępowanie, istotne znaczenie mają przede wszystkim: zasada prawidłowej („rzetelnej”, „przyswoitej”) legislacji oraz wywodzone z niej zasady: określoności prawa, ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, pewności prawa, a także zasada proporcjonalności.

Nakaz respektowania przez ustawodawcę zasady prawidłowej legislacji oznacza w szczególności wymóg określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób legislacyjnie poprawny, precyzyjny i jasny.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 marca 2001 r. (sygn. akt K 24/00): „Z zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego [...]. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie”.

Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana też zasadą lojalności państwa wobec obywateli, oznacza dla ustawodawcy zakaz zastawiania przez przepisy prawne (prawodawcę) pułapek, wycofywania się z ustalonych reguł postępowania lub innego rodzaju nadużywania władzy względem obywateli, zarówno w procesie stanowienia, jak i stosowania prawa. Istotą tej zasady jest zatem zapewnienie przez ustawodawcę warunków, w których obywatele są w stanie przewidzieć prawne następstwa swoich działań.

Zasada proporcjonalności, łączona w orzecznictwie i w doktrynie zarówno z art. 2, jak również z przywołanym przez wnioskodawców art. 31 ust. 3 Konstytucji, zakłada, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zaburzających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. W tym ogólnym ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki.

5. Z zasady równości (art. 32 Konstytucji), przywołanej we wniosku grupy posłów z 29 listopada 2012 r., wynika obowiązek: 1) zachowania równości wobec prawa wszystkich podmiotów konstytucyjnych wolności i praw, 2) równego traktowania przez władze publiczne, 3) zakaz dyskryminacji.

Zasada równości oznacza, że w danej sferze, ze względu na występujące między podmiotami podobieństwo (istnienie wspólnej cechy istotnej), podmioty te muszą być traktowane w jednakowy sposób. Lech Garlicki (por. *tenże* [w:]

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, tom III, komentarz do art. 32, s. 5) wyróżnia w tym względzie nakaz równości w stanowieniu prawa (równość w prawie) oraz nakaz równości w stosowaniu prawa (równość w traktowaniu).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 października 2001 r. (sygn. akt SK 10/01) dopuścił możliwość powoływania się na naruszenie zasady równości, do której dochodzi w związku z niedochowaniem innych praw i wolności wskazanych w Konstytucji. Trybunał stwierdził m.in.: „Przyjmując, że art. 32 wyraża przede wszystkim zasadę ogólną, dotyczącą konstytucyjnych wolności i praw jednostki, założyć można, że – będące jego pochodną – prawo do równego traktowania także odnosi się przede wszystkim do realizacji tych właśnie wolności i praw. Jak już wspomniano, Konstytucja nie formułuje założenia równości w rozumieniu uniwersalnego egalitaryzmu jednostek, ale jako równą możliwość realizacji wolności i praw”.

Ponadto Trybunał w wyroku z 4 marca 2008 r. (sygn. akt SK 3/07) stwierdził: „Jeżeli ustawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Odstępstwo takie nie oznacza jeszcze naruszenia zasady równości, ale tylko jeżeli: 1) kryterium różnicowania ma charakter relewantny, a więc pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego zróżnicowania; 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych”.

6. Artykuł 78 Konstytucji przyznaje stronom postępowania prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Prawo to uznaje się za jeden z komponentów sprawiedliwości proceduralnej, wywodzonej z prawa do sądu, określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż drugoinstancyjna kontrola orzeczeń i decyzji jest istotnym elementem ochrony praw jednostki, bo stwarzając możliwość weryfikacji pierwszego rozstrzygnięcia, przeciwdziała arbitralności i ułatwia unikanie pomyłek i krzywd (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, tom V, komentarz do art. 78, s. 1-2).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 57/07) wskazał wymagania, jakim powinien odpowiadać ustanowiony przez ustawę środek zaskarżenia: „Po pierwsze – środek taki musi być dostępny, więc jego uruchomienie powinno zależeć od woli strony i nie może być poddane nadmiernie skomplikowanym rygorom. Po drugie – środek ten musi być efektywny, czyli musi stwarzać realną możliwość oceny pierwszoinstancyjnego rozstrzygnięcia i dokonania jego uchylecia bądź zmiany (...)”.

W swoim orzecznictwie Trybunał odnosił się również – co istotne z punktu widzenia zarzutów wnioskodawców w przedmiotowej sprawie – do możliwości wyłączenia dwuinstancyjności postępowania w tzw. kwestiach wypadkowych, tj. pobocznych w stosunku do głównego postępowania: „Zasada dwuinstancyjności nie wymaga, aby w każdej kwestii wypadkowej, niemającej charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, przysługiwał środek zaskarżenia. Konieczność ustanowienia takich środków [...] może natomiast wynikać z ogólnego wymogu ukształtowania procedury sądowej zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej” (wyrok TK z 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08).

7. Wskazany jako wzorzec kontroli art. 20 Konstytucji wyraża zasadę społecznej gospodarki rynkowej. Zasada ta nadaje kształt ustrojowi gospodarczemu Rzeczypospolitej i określa kierunek dążeń państwa w tym zakresie, wskazując na zasadnicze elementy społecznej gospodarki rynkowej: wolność działalności gospodarczej, własność prywatną oraz dialog i współpracę partnerów społecznych (zob. wyrok TK z 11 lipca 2011 r., sygn. akt P 1/10).

Z uwagi na pomieszczenie art. 20 Konstytucji w jej Rozdziale I słuszne jest twierdzenie, że przepis ten należy traktować jako „podstawowe założenie systemu prawa” (P. Tuleja, *Zasady konstytucyjne* [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997, s. 24), czy też „metaklauzulę” (E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa TK*, Toruń 2003, s. 172) zawierającą w sobie znaczny potencjał normatywny, którego wykorzystanie uzależnione jest od aktywności organów orzeczniczych przy powoływaniu się nań.

W dotychczasowym dorobku orzeczniczym Trybunału Konstytucyjnego ustalono m.in., że: „W płaszczyźnie konstytucyjnoprawnej społeczna gospodarka rynkowa, będąca podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej,

wyznaczona jest z jednej strony przez podstawowe, tradycyjne elementy rynku w postaci wolności gospodarczej i własności prywatnej, z drugiej zaś przez solidarność społeczną, społeczny dialog i współpracę partnerów społecznych. W ujęciu art. 20 konstytucji społeczna gospodarka rynkowa stanowi więc nie tylko określony model ekonomiczny, ale także pożądaný przez ustrojodawcę obraz ładu społecznego” (zob. wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., sygn. akt K 17/00).

Na potrzeby dalszych rozważań, z uwagi na sformułowane przez wnioskodawców zarzuty, należy się odnieść do zawartości normatywnej omawianego wzorca w zakresie, w jakim wskazuje na „solidarność, dialog i współpracę partnerów społecznych” jako jeden z filarów społecznej gospodarki rynkowej. W piśmiennictwie wskazuje się, że: „Pojęcia «solidarności, dialogu i współpracy» nie mają jasno określonej treści prawnej, więc ten fragment należy odczytywać przede wszystkim jako wskazanie pewnych wartości, które stanowić powinny podstawę funkcjonowania społecznej gospodarki rynkowej. Zarazem jednak określone tu zostają pewne ramy procesu podejmowania decyzji społecznych i gospodarczych, tak w materialnym, jak i proceduralnym aspekcie” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 20, s. 13).

8. Jako wzorce kontroli przywołane zostały również przepisy umów międzynarodowych – EKPCz, Konwencji o prawach dziecka, jak również Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Artykuł 11 EKPCz stanowi:

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

Artykuł 13 EKPCz stanowi:

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

Artykuł 15 Konwencji o prawach dziecka stanowi:

- „1. Państwa-Strony uznają prawa dziecka do swobodnego zrzeszania się oraz wolności pokojowych zgromadzeń.
2. Na wykonywanie tych praw nie mogą być nakładane jakiegokolwiek ograniczenia, z wyjątkiem tych, które są zgodne z prawem i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym do zapewnienia interesów bezpieczeństwa narodowego, porządku publicznego, ochrony zdrowia bądź moralności społecznej lub ochrony praw i wolności innych osób”.

Artykuł 29 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych stanowi:

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

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

Spośród wzorców konwencyjnych pierwszoplanową rolę, na tle sformułowanych zarzutów, odgrywa art. 11 EKPCz. Regulacja ta, statuuując wolność pokojowych zgromadzeń, ma za zadanie chronić jednostkę przed arbitralną ingerencją władz publicznych w wolność gromadzenia się. Jednak w pewnych okolicznościach władze mają pozytywny obowiązek podjęcia odpowiednich działań, aby zapewnić skuteczne korzystanie z tej wolności.

Dopuszczalne ograniczenia praw zagwarantowanych w tym przepisie muszą być interpretowane wąsko i mogą je usprawiedliwiać jedynie ważne i przekonujące powody. Przykładowo, w orzeczeniu dotyczącym rozwiązania przez władze tureckie związku zawodowego urzędników Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPCz) wyraźnie podkreślił, że państwa nie mogą w imię ochrony bezpieczeństwa

państwa lub bezpieczeństwa publicznego podejmować wszystkich środków, jakie uznają za stosowne (orzeczenie Tum Haber Sen i Cinar przeciwko Turcji z 21 lutego 2006 r., skarga nr 28602/95). W sprawie Platform „Ärzte für das Leben” przeciwko Austrii (wyrok ETPCz z 21 czerwca 1988, skarga nr 10126/82) władze zezwoliły na zorganizowanie w określonym miejscu demonstracji. Na wniosek organizatorów została ona przeniesiona w inne miejsce, gdzie trudniej było jednak utrzymać kontrolę nad tłumem. ETPCz stwierdził, że: „demonstracja może irytować lub obrażać osoby sprzeciwiające się ideom lub postulatam, w związku z którymi jest organizowana. Uczestnikom trzeba jednak umożliwić jej odbycie bez obawy fizycznych ataków ze strony oponentów. Obawa taka może powstrzymać stowarzyszenia lub inne grupy mające wspólne idee i zainteresowania przed otwartym wyrażaniem swoich poglądów na temat szczególnie kontrowersyjnych problemów społecznych. W demokracji prawo do kontrdemonstracji nie może sięgać tak daleko, że będzie ograniczało prawo do demonstracji. Prawdziwa i faktyczna swoboda pokojowych zgromadzeń nie może być zatem ograniczona do zwykłego powstrzymania się przez państwo od ingerencji; czysto negatywna koncepcja nie odpowiada ani treści, ani celom art. 11”. Realizacja wolności zgromadzeń zawartej w art. 11 EKPCz może czasem wymagać podjęcia działań pozytywnych, nawet ingerując – w razie potrzeby – w stosunki między jednostkami. Władze mają dużą swobodę wyboru środków, które w konkretnej sytuacji należy zastosować. Są zobowiązane do podjęcia działań, nie mogą jednak zagwarantować oczekiwanych rezultatów. W tej sprawie – zdaniem ETPCz – władze austriackie podjęły wszelkie rozsądne kroki dla ochrony uczestników demonstracji, nie doszło zatem do naruszenia art. 11 EKPCz (cytaty za: M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2010).

IV. Dopuszczalność odbywania zgromadzeń przez grupy mniejsze niż 15 osób

W ocenie RPO ustawodawca wyłączył możliwość odbywania zgromadzeń przez grupy liczące mniej niż 15 osób w następstwie przyjętej w art. 1 ust. 2 ustawy definicji zgromadzenia publicznego („zgromadzeniem jest zgrupowanie co najmniej 15 osób [...]"). Dotyczy to również sytuacji, gdy w trakcie trwania zgromadzenia liczba jego uczestników zmniejszy się poniżej 15 osób.

Stanowisko przyjmujące, że z ustawy – Prawo o zgromadzeniach wynika zakaz realizacji wolności zgromadzeń przez grupy mniejsze niż 15 osób nie może zostać uznane – w ocenie Sejmu – za trafne. Po pierwsze, żaden z przepisów ustawy nie zakazuje *expressis verbis* odbywania zgromadzeń przez grupę liczącą mniej niż 15 osób. Regulację art. 1 ust. 2 ustawy określającą minimalną liczbę uczestników zgromadzenia organizowanego na otwartej przestrzeni należy odczytywać wyłącznie jako wyznaczającą limit uczestników, od którego zgromadzenie bezwzględnie podlega obowiązkowi notyfikacji. Zgromadzenia liczące mniej uczestników nie podlegają tym samym obowiązkowi zgłoszenia. Wymóg, aby zgromadzenie miało określoną liczbę uczestników, jako warunek jego odbycia, nie mieści się również w konstytucyjnym standardzie wolności zgromadzeń. Wprawdzie wolność zgromadzeń zaliczana jest do kategorii wolności o charakterze kolektywnym (może być realizowana wyłącznie poprzez współdziałanie wielu osób), jednak ustanowienie w tym względzie wymogów ilościowych nie jest objęte treścią konstytucyjnej wolności zgromadzeń. Wolność prawna (*in casu*: wolność zgromadzeń) stanowi zawsze wolność w sensie negatywnym i przyjmuje postać relacji trójczłonowej: 1) podmiot wolności; 2) brak określonych przeszkód ograniczających działanie ze strony innego podmiotu (w tym zwłaszcza ze strony państwa); 3) przedmiot wolności, czyli alternatywa w postaci wykonywania pewnego działania lub też zaniechania jego wykonywania (M. Szydło, *Wolność prawnie chroniona jako modalność prawna [w:] Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 732). W tym kontekście trzeba zauważyć, że na poziomie ustawy nie została uregulowana całość zagadnień związanych z przeprowadzeniem manifestacji. I tak nie określono np. w jakich formach odbywa się manifestacja (czy dopuszczalne jest choćby spalenie kukły), co nie oznacza bynajmniej automatycznie zakazu podejmowania takich działań jako niewymienionych przez ustawę. Po drugie, podstawowym celem art. 1 ust. 2 ustawy jest umożliwienie właściwym organom podjęcia środków zabezpieczających pokojowy przebieg zgromadzenia, którego liczba uczestników wynosi co najmniej 15 osób, co obejmuje także środek ostateczny w postaci zakazu przeprowadzenia zgromadzenia. Przepis ten nie zmierza natomiast do określenia limitu liczbowego, który warunkuje możliwość odbycia zgromadzenia. Ustawodawca przyjął zatem, że limit 15 osób stanowi tę minimalną liczbę uczestników zgromadzenia, przy której

zgromadzenie może stanowić zagrożenie dla porządku publicznego w stopniu wymagającym uprzedniego zabezpieczenia odpowiednich sił porządkowych. W przypadku zgromadzeń, których liczba uczestników jest mniejsza niż 15 osób, ich organizacja nie wymaga zapewnienia szczególnych środków zabezpieczających. Po trzecie, przepis określający minimalną liczbę uczestników zgromadzenia ma w istocie charakter względny, zaś składana w tym zakresie przez organizatora deklaracja co do liczby uczestników (por. art. 7 ust. 2 pkt 3 ustawy) ma jedynie szacunkowy charakter. Organizator zgromadzenia, zgłaszając zamiar odbycia zgromadzenia, nie ma obowiązku udowodnić, że zgromadzenie będzie liczyło co najmniej 15 uczestników. Podana przez organizatora liczba uczestników nie podlega – co do zasady – szczegółowej weryfikacji w procedurze przyjmowania zawiadomienia o organizacji zgromadzenia (organ przyjmujący zgłoszenie powinien jednak powziąć w tym zakresie wątpliwości, gdy nieznana szerzej osoba bądź organizacja zgłasza zamiar odbycia zgromadzenia, w którym planowany jest udział bardzo dużej liczby osób). Zarazem, uwzględniając otwarty charakter zgromadzeń, wyrażający się w dostępie do nich potencjalnie nieograniczonej liczby uczestników, uprawnione jest oczekiwanie organizatorów, że do zgromadzenia przyłączą się osoby postronne w liczbie trudnej do oszacowania w momencie planowania tego zgromadzenia. Co więcej, udział tych osób organizator zobowiązany jest uwzględnić w składanym zgłoszeniu. Po czwarte, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wynikające z ustawy ograniczenia w zakresie korzystania z wolności zgromadzeń mają w części charakter względny. Sąd konstytucyjny uznał m.in., że statutowany ustawą obowiązek notyfikacyjny nie odnosi się do zgromadzeń spontanicznych. W tym kontekście trudno wskazać aksjologiczne uzasadnienie dla przyjętej przez RPO – wskutek zastosowanego rozumowania *a contrario* – wykładni kwestionowanego przepisu, jako zakazującego odbywania zgromadzeń przez mniejszą niż 15 liczbę osób.

Przedstawione okoliczności przesądzają o tym, że odbywanie zgromadzeń liczących mniej niż 15 uczestników jest zgodne z obowiązującym stanem prawnym i – o ile nie dochodzi do naruszenia bezpieczeństwa i porządku publicznego – władze publiczne zobowiązane są powstrzymać się od ingerencji w ich przebieg. Co więcej, zgromadzenia takie są legalne także wtedy, gdy w ich trakcie liczba uczestników przekroczy 15 osób, a zamiar odbycia takiego zgromadzenia nie był wcześniej notyfikowany. Nie znajduje tym samym potwierdzenia zarzut naruszenia art. 57

Konstytucji poprzez mający wynikać z ustawy zakaz odbywania tego typu zgromadzeń. Niejako na marginesie trzeba tylko zauważyć, że jedynym niekorzystnym skutkiem wynikającym z braku unormowania kwestii zgromadzeń liczących mniej niż 15 uczestników jest – z punktu widzenia organizatorów oraz uczestników tych zgromadzeń – mniejsza możliwość zapewnienia bezpiecznego przebiegu zgromadzenia przez organy władzy publicznej (wobec braku notyfikacji organy władzy publicznej nie podejmą bowiem żadnych środków mających na celu zabezpieczenie pokojowego przebiegu zgromadzenia). Wskazano już, że ustawodawca przyjął w tym przypadku założenie, iż zgromadzenia liczące mniej niż 15 osób nie stanowią zagrożenia dla porządku publicznego. Ewentualne zażegnanie wynikających z ich przebiegu zagrożeń jest możliwe przy wykorzystaniu zwykłych sił porządkowych, a więc nie ma potrzeby podejmowania wcześniejszych przygotowań, mających na celu szczególne zabezpieczenie pokojowego ich przebiegu. W takiej sytuacji odpada podstawowa funkcja obowiązku notyfikacyjnego.

Dopuszczalność odbywania zgromadzeń przez grupy liczące mniej niż 15 osób nie jest również kwestionowana w piśmiennictwie (por. W. Sokolewicz, *op. cit.*, komentarz do art. 57, s. 13).

Rozważając zarzut niekonstytucyjności art. 1 ust. 2 ustawy, trzeba także odnieść się do poruszonej we wniosku RPO kwestii odpowiedzialności karnej spoczywającej na osobach, które uczestniczą w zgromadzeniach liczących mniej niż 15 osób. W tym kontekście wnioskodawca przywołał art. 50 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 482, dalej: k.w.), w brzmieniu: „Kto nie opuszcza zbiegowiska publicznego pomimo wezwania właściwego organu, podlega karze aresztu albo grzywny”. Zgodnie z utrwalonym w doktrynie oraz orzecznictwie sądu konstytucyjnego poglądem, zgromadzenie publiczne nie jest 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, jaką jest zbiegowisko, zakłada to konieczne minimum organizacji zgromadzenia (W. Jankowski [w:] *Kodeks Wykroczeń. Komentarz*, red. T. Grzegorczyk, Warszawa 2010). Dyspozycja art. 50 k.w. nie obejmuje zatem sytuacji, w której w odbywającym się legalnie zgromadzeniu (także zgromadzeniu, które nie zostało uprzednio notyfikowane) brało udział mniej niż 15 osób.

Uznając – na gruncie kwestionowanego przepisu – dopuszczalność odbywania zgromadzeń przez grupy mniejsze niż 15 uczestników, bezprzedmiotowa (oczywiście bezzasadna) staje się analiza konstytucyjności normy prawnej o przeciwniej treści.

Biorąc pod uwagę powyższe należy uznać, że art. 1 ust. 2 ustawy **jest zgodny** z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

V. Zakaz organizowania zgromadzeń przez osoby nieposiadające pełnej zdolności do czynności prawnych

Artykuł 3 ust. 1 ustawy przewiduje podmiotowe ograniczenie w realizacji prawa do organizowania zgromadzeń. ustanawiając wymóg, zgodnie z którym prawo to przysługuje wyłącznie osobom mającym pełną zdolność do czynności prawnych. Tym samym, przy ustaleniu kręgu osób uprawnionych do zorganizowania zgromadzenia konieczne jest odwołanie się do cywilistycznej konstrukcji zdolności do czynności prawnej. Zgodnie z art. 11 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm., dalej: k.c.), pełną zdolność do czynności prawnych posiadają osoby pełnoletnie (osoby, które ukończyły 18 lat oraz osoby, które zawarły małżeństwo – por. art. 10 k.c.). Osobami nieposiadającymi pełnej zdolności do czynności cywilnoprawnych (a więc i niemogącymi pełnić funkcji organizatora zgromadzenia) są natomiast osoby małoletnie oraz osoby pełnoletnie, które zostały pozbawione zdolności do czynności prawnych (ubezwłasnowolnione – por. art. 12 i art. 13 § 1 k.c.).

Poprzez wyłączenie możliwości organizowania zgromadzeń przez osoby niepełnoletnie ustawodawca nawiązał do powszechnej w sferze prawa publicznego oraz prywatnego zasady, zgodnie z którą pełna zdolność do podejmowania czynności prawnych (w tym przypadku – czynności zmierzających do zorganizowania zgromadzenia, a następnie kierowania jego przebiegiem oraz ponoszenia odpowiedzialności za zgodny z prawem przebieg zgromadzenia) przysługuje jedynie osobom pełnoletnim. Osoby niepełnoletnie mogą – jeżeli pozwala na to natura czynności – działać za pośrednictwem przedstawiciela. Regulacja ta odbiega zarazem od sposobu wyznaczenia kręgu osób, które mogą być uczestnikami zgromadzeń. W tym ostatnim przypadku ustawodawca nie ograniczył możliwości uczestnictwa w zgromadzeniach wyłącznie do osób posiadających pełną zdolność do

czynności prawnych, dopuszczając zatem udział w nich także osób niepełnoletnich, jak i osób ubezwłasnowolnionych.

W ocenie Sejmu, kwestię dopuszczalności ograniczeń zawartych w 3 ust. 1 ustawy trzeba postrzegać przede wszystkim, uwzględniając fundamentalną różnicę dwóch kategorii osób korzystających z wolności zgromadzeń – organizatorów zgromadzenia i jego uczestników. Dyferencjacji tej dokonał zresztą sam ustrojodawca, odróżniając w obrębie wolności zgromadzeń prawo zorganizowania zgromadzenia oraz prawo do uczestniczenia w zgromadzeniu (art. 57 zd. 1 Konstytucji). Powyższe oznacza, że w ramach konstytucyjnej wolności zgromadzeń mieszczą się co najmniej dwa szczegółowe uprawnienia (sąd konstytucyjny wyróżnił ponadto prawo do kierowania zgromadzeniem – por. wyrok TK z 18 stycznia 2006 r., sygn. akt K 21/05). Uprawnienia te nie są tożsame w aspekcie treściowym. Prawo do zorganizowania zgromadzenia wyraża się w określeniu celu odbycia zgromadzenia, miejsca i czasu zgromadzenia, jak również form, w których zgromadzenie będzie się odbywać. Organizator zgromadzenia jest zarazem osobą kierującą jego przebiegiem (ustawodawca wyróżnił w tym względzie funkcję przewodniczącego zgromadzenia – por. art. 10 ust. 2 ustawy). Natomiast prawo do uczestnictwa w zgromadzeniu obejmuje jedynie dobrowolne prawo do przyłączenia się do zgromadzenia i wzięcia w nim udziału oraz dobrowolność w kwestii opuszczenia zgromadzenia. W trakcie zgromadzenia, uczestnicy biorący w nim udział nie mają wpływu na te elementy zgromadzenia (miejsce, czas czy też cel i program), które leżą w gestii organizatora. Zatem rola inicjująca spoczywa na organizatorze zgromadzenia, zaś rola uczestników sprowadza się w tej mierze do faktycznej akceptacji tych elementów, co następuje przez akt przyłączenia się do zgromadzenia. Poza różnicami w aspekcie treściowym, istotną cechą różnicującą organizatora i uczestnika zgromadzenia jest to, czy udział w zgromadzeniu ma charakter jawny, czy też anonimowy. Uczestnicy zgromadzeń nie są zobowiązani do ujawniania swoich personaliów, co jest zasadą odmienną od obowiązującej np. w ramach stowarzyszeń. Co więcej, zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, osoby te mogą być zamaskowane w sposób uniemożliwiający ich identyfikację (por. wyrok TK z 10 listopada 2004 r., sygn. akt Kp 1/04, w którym zakwestionowano przepis zakazujący uczestnictwa w zgromadzeniach osobom, których wygląd zewnętrzny uniemożliwiał ich identyfikację). Odmienne zasady odnoszą się natomiast do organizatorów zgromadzeń, co do których anonimowość została wyraźnie wyłączona (por. art. 7 ust.

2 pkt 1 ustawy, nakazujący wskazanie w zawiadomieniu o organizacji zgromadzenia imienia, nazwiska, daty urodzenia i adresu zamieszkania organizatora zgromadzenia). Brak anonimowości organizatorów jest legitymowany koniecznością zapewnienia pokojowego przebiegu zgromadzenia.

W dalszej kolejności trzeba uwzględnić, że organizator zgromadzenia – jako faktyczny inicjator całego przedsięwzięcia – jest osobą, która w pierwszym rzędzie odpowiada za jego zgodny z prawem, w tym przede wszystkim pokojowy, przebieg. Taki obowiązek nałożył na niego *expressis verbis* ustawodawca (por. art. 10 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym: „Przewodniczący odpowiada za zgodny z przepisami prawa przebieg zgromadzenia oraz jest obowiązany do przeprowadzenia go w taki sposób, aby zapobiec powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia [...]”). W tym celu ustawodawca przyznał przewodniczącemu zgromadzenia prawo żądania opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy albo uniemożliwia lub usiłuje udaremnić zgromadzenie (art. 10 ust. 4 ustawy) oraz – jako *ultima ratio* – uprawnienie do rozwiązania zgromadzenia (art. 10 ust. 5 ustawy). Co więcej, przewodniczący zgromadzenia może w istocie skorzystać z tego uprawnienia także wtedy, gdy zgromadzenie nie zatraciło swojego pokojowego charakteru, bowiem ustawodawca nie przewidział sankcji w przypadku nadużycia tego uprawnienia, a organy porządkowe są zobowiązane działać na wezwanie przewodniczącego. Powyższe uprawnienia nie przysługują natomiast uczestnikom zgromadzenia. Z kolei właściwa realizacja obowiązków spoczywających na przewodniczącym zgromadzenia jest zabezpieczona przez poddanie go odpowiedzialności wykroczeniowej – umyślne zaniechanie przez przewodniczącego podjęcia środków przewidzianych w art. 10 ust. 4 lub 5 ustawy podlega karze grzywny. Trzeba w tym kontekście zauważyć, że odpowiedzialność wykroczeniową w polskim prawie ponoszą wyłącznie osoby, które ukończyły 17 lat (por. art. 8 k.w.).

Organizator zgromadzenia jest zobowiązany do załatwiania spraw związanych ze zgromadzeniem przed właściwymi organami władzy publicznej. Zdolność prawną oraz zdolność do czynności prawnych w postępowaniu administracyjnym mają tylko osoby pełnoletnie, które nie są ubezwłasnowolnione (por. w tym względzie art. 30 § 1 k.p.a., odsyłający w kwestii oceny zdolności prawnej oraz zdolności do czynności prawnych stron postępowania administracyjnego do przepisów prawa cywilnego). Natomiast osoby małoletnie, jak i osoby ubezwłasnowolnione, mogą działać przed organami administracyjnymi tylko za pośrednictwem przedstawicieli. Przewodniczący

zgromadzenia jest również uprawniony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzje w sprawach zgromadzeń (por. art. 13 ustawy), z kolei zdolność procesową w sprawach sądowoadministracyjnych mają – w zakresie adekwatnym do omawianego przypadku – jedynie osoby fizyczne posiadające pełną zdolność do czynności prawnych (por. art. 26 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.).

Podniesione okoliczności stanowią podstawę do odmiennego traktowania organizatorów zgromadzeń oraz osób uczestniczących w zgromadzeniach. Rodzaj ciążących na organizatorze obowiązków powoduje, że osoba ta musi być obiektywnie zdolna do ich realizacji, jak i ponoszenia ewentualnej odpowiedzialności. Naturalnym w tym zakresie jest nawiązanie do powszechnej, tak w prawie publicznym, jak i prywatnym, granicy wieku jako przesądzającej o możliwości podejmowania określonych czynności oraz do instytucji ubezwłasnowolnienia, jako wskazującej na brak takiej zdolności. Podstawową rolę w tym względzie odgrywa fakt, że organizator zgromadzenia jest odpowiedzialny za zgodny z prawem przebieg zgromadzenia, a tym samym od jego zachowania zależy możliwość realizacji wolności gromadzenia się przez wszystkie osoby biorące udział w danym zgromadzeniu. Taka odpowiedzialność nie spoczywa na pozostałych uczestnikach zgromadzenia, stąd też – uznając wolnościowy charakter gromadzenia się – ustawodawca dopuścił także uczestnictwo w zgromadzeniach osób małoletnich oraz osób pełnoletnich, które nie posiadają pełnej zdolności do czynności prawnych.

Nie można pomijać, że także w przypadku znacznej części innych praw i wolności (niekoniecznie o charakterze *stricte* politycznym), wykonywanych w sposób kolegialny, ustawodawca wprowadził ograniczenia poprzez zawężenie ich realizacji wyłącznie do osób pełnoletnich. Ograniczenia te nie znajdują przy tym *expressis verbis* zakorzenienia w przepisach Konstytucji. I tak, prawo do zakładania i członkostwa w partiach politycznych jest ograniczone wyłącznie do osób pełnoletnich (por. art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych; t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924, zgodnie z którym: „Członkami partii politycznych mogą być obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli 18 lat”, a także art. 11 ust. 3 pkt 2 i ust. 6 tej ustawy); podobnie prawo tworzenia stowarzyszeń przysługuje osobom mającym pełną zdolność do czynności prawnych (por. art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach;

t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855, ze zm.), małoletnim w wieku od 16 do 18 lat przyznano zaś jedynie prawo przynależności do stowarzyszeń (art. 3 ust. 2 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach). Trzeba także zwrócić uwagę, że ograniczenie określonych praw wyłącznie do osób pełnoletnich incydentalnie przewidział wprost ustrojodawca (tak w odniesieniu do prawa wyborczego oraz prawa udziału w referendum – por. art. 62 ust. 1 Konstytucji). Zakazy te w części obejmują również osoby ubezwłasnowolnione (por. art. 62 ust. 2 Konstytucji, pozbawiający praw wyborczych osoby „które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione”).

W świetle powyższego, brak podstaw do uznania, że wyłączenie osób nieposiadających pełnej zdolności do czynności prawnych z grona osób uprawnionych do organizowania zgromadzeń stanowi niekonstytucyjne ograniczenie wolności zgromadzeń. Kwestionowana regulacja nie narusza także przywołanych przez RPO wzorców konwencyjnych. Artykuł 15 Konwencji o prawach dziecka wyraźnie wskazuje na dopuszczalność wprowadzenia przez państwa-strony Konwencji ograniczeń w realizacji przez dzieci wolności pokojowych zgromadzeń „koniecznych w społeczeństwie demokratycznym do zapewnienia interesów bezpieczeństwa narodowego, porządku publicznego, ochrony zdrowia bądź moralności społecznej lub ochrony praw i wolności innych osób”. Jak argumentowano powyżej, zapewnienie ochrony tych wartości (zwłaszcza porządku publicznego oraz praw i wolności innych osób), wymaga, aby uprawnienie do organizowania zgromadzeń było zastrzeżone wyłącznie do osób pełnoletnich. Natomiast w odniesieniu do wzorca zawartego w art. 29 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych trzeba wskazać, że zgodnie z oświadczeniem rządowym z 25 września 2012 r. w sprawie mocy obowiązującej konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. U. poz. 1170), zasadę równości wobec prawa interpretuje się w sposób zezwalający na stosowanie ubezwłasnowolnienia, w okolicznościach i w sposób określony w prawie krajowym. Podkreślić należy również, że osoby ubezwłasnowolnione mogą swobodnie korzystać z wolności uczestnictwa w zgromadzeniach.

W konsekwencji należy stwierdzić, że art. 3 ust. 1 ustawy **jest zgodny** z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 15 Konwencji o prawach dziecka i z art. 29 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

VI. Wezwanie do zmiany miejsca lub czasu odbycia zgromadzenia

1. Grupa przepisów zawarta w art. 6 ust 2b, art. 7a oraz art. 8 ust. 2 ustawy, regulująca zagadnienie odbywania w tym samym miejscu i czasie dwóch lub większej liczby zgromadzeń została wprowadzona na mocy ustawy zmieniającej. Ze względu na funkcjonalne powiązanie występujące między wymienionymi przepisami, zasadna jest łączna ocena ich zgodności z powołanymi wzorcami kontroli, tj. z art. 2, art. 32, art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 78 Konstytucji, a także z art. 11 i art. 13 EKPCz.

2. Nowością wprowadzoną przez ustawę zmieniającą jest szczególna regulacja dotycząca równoczesnego przeprowadzenia więcej niż jednego zgromadzenia publicznego, przyjęta przez parlament w celu eliminacji towarzyszących temu zagrożeń (por. uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej, druk sejmowy nr 35/VII kad.), w reakcji na wydarzenia, jakie miały miejsce w związku z organizacją licznych manifestacji 11 listopada 2011 r. w Warszawie (szerzej na ten temat zob. wystąpienie dyrektor Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy E. Gawor na posiedzeniu sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych 21 grudnia 2011 r., biuletyn nr 96/VII). Ustawodawca dopuścił odbycie dwóch lub więcej zgromadzeń „w tym samym czasie i miejscu lub na trasie przejścia, które są tożsame lub w części się pokrywają” pod warunkiem, że możliwe jest ich oddzielenie lub odbycie w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach (art. 6 ust. 2b ustawy). Stosownie do powyższego wymogu, w razie zgłoszenia zamiaru zorganizowania zgromadzenia pokrywającego się w opisany sposób ze zgromadzeniem uprzednio zgłoszonym, właściwy organ prowadzi postępowanie wyjaśniające mające na celu ustalenie możliwości ich oddzielenia bądź równoległego odbycia, przy zachowaniu pokojowego charakteru planowanych zgromadzeń (art. 7a ust. 1 ustawy). Jeżeli nie jest to możliwe, wówczas organ niezwłocznie wzywa organizatora zgromadzenia zgłoszonego później do dokonania zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników (art. 7a ust. 1 *in fine* ustawy); niewprowadzenie takich zmian skutkuje wydaniem zakazu odbycia zgromadzenia (art. 8 ust. 2 ustawy). W odniesieniu do powyższej regulacji formułowany jest zarzut,

że ustawodawca znacząco ograniczył prawo do kontrmanifestacji, uzależniając możliwość jej przeprowadzenia od swobodnego uznania organów władzy publicznej.

Należy zwrócić uwagę, że tryb przewidziany w art. 7a ustawy nie stanowi w istocie nowej regulacji, ale jest rozwinięciem dotychczasowych unormowań. Przepisy obowiązujące w brzmieniu sprzed nowelizacji przewidywały, że w każdym przypadku przy zgłoszeniu zamiaru organizacji zgromadzenia, właściwy organ zobowiązany był ustalić, czy cel lub odbycie zgromadzenia są zgodne z ustawą – Prawo o zgromadzeniach, nie naruszają przepisów ustaw karnych oraz czy odbycie zgromadzenia nie zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach (por. art. 8 ust. 1 ustawy). Stwierdzenie wystąpienia choćby jednej z tych przesłanek skutkowało wydaniem zakazu zorganizowania zgromadzenia. Procedura ta, wobec braku odmiennego zastrzeżenia, znajdowała zastosowanie zarówno w razie zgłoszenia zamiaru odbycia zgromadzenia niekolidującego z innymi zgromadzeniami, jak i zamiaru odbycia zgromadzenia (kontrmanifestacji) planowanego w tym samym czasie i miejscu co inne, uprzednio zgłoszone, zgromadzenie. Innymi słowy, także w stanie prawnym sprzed nowelizacji, w przypadku zgłoszenia zamiaru organizacji kontrmanifestacji, właściwy organ kontrolował możliwość jej pokojowego odbycia przy uwzględnieniu faktu, że w tym samym czasie i miejscu zgłoszono już inne zgromadzenie. Nowa regulacja przewidziana w art. 7a ustawy faktycznie powtarza zatem unormowanie art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy przy zastosowaniu identycznych przesłanek. W tym względzie nie znajduje potwierdzenia stanowisko, że w następstwie nowelizacji wprowadzono nowe, nieostre przesłanki, na podstawie których organy władzy publicznej zyskały możliwość arbitralnego zakazywania kontrmanifestacji.

Trzeba zarazem zauważyć, że art. 7a ustawy nie może zostać uznany jedynie za proste powtórzenie wcześniejszej regulacji zawartej w art. 8 ust. 1 ustawy. Zgodnie z dotychczasowym trybem, uznanie przez właściwy organ, że nie jest możliwe zapewnienie pokojowego odbycia równolegle dwóch lub więcej zgromadzeń, skutkowało wydaniem przez organ bezwzględne zakazu zorganizowania zgromadzenia zgłoszonego później. Obecnie skutek ten nie ma charakteru automatycznego – następuje jedynie wtedy, gdy mimo wezwania na podstawie art. 7a ust. 1 ustawy, organizator zgromadzenia zgłoszonego później nie dokonałby zmiany miejsca lub czasu jego odbycia w sposób, który umożliwiałby odbycie dwóch lub więcej zgromadzeń. Kwestionowana regulacja jest zatem bardziej

korzystna dla organizatorów zgromadzeń zgłaszanych później w porównaniu z wcześniejszym stanem prawnym. Tym samym bezpodstawne jest stwierdzenie, że ustawodawca zawęził prawo do kontrmanifestacji. Wątpliwości na tle kwestionowanych regulacji byłyby natomiast uzasadnione wówczas, gdyby ustawodawca wprowadził automatycznie zakaz kontrmanifestacji, wyłączając w ogóle możliwość równoległego odbywania manifestacji i kontrmanifestacji.

W art. 57 zd. 2 Konstytucji ustrojodawca wyraźnie dopuścił wprowadzenie ograniczeń w realizacji wolności zgromadzeń. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki TK z: 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99; 10 listopada 2004 r., sygn. akt Kp 1/04; 18 stycznia 2006 r., sygn. akt K 21/05 i 10 lipca 2008 r., sygn. akt P 15/08), granice dopuszczalnych ograniczeń wolności zgromadzeń wyznacza zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). W katalogu przesłanek, których wystąpienie warunkuje wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności, art. 31 ust. 3 Konstytucji wymienia m.in. zapewnienie bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego oraz ochronę wolności i praw innych osób. Mając na względzie pozytywny obowiązek realizacji tych wartości, ustawodawca wprowadził w obrębie wolności zgromadzeń ograniczenia mające gwarantować ich respektowanie. Okolicznością uzasadniającą wydanie zakazu odbycia zgromadzenia jest zatem – w myśl ustawy – wystąpienie zagrożenia dla zapewnienia pokojowego charakteru zgromadzenia (ustawodawca precyzuje, że chodzi o sytuacje, w których odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach). Sytuacje te bez wątpienia objęte są przesłanką zapewnienia bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego oraz ochrony wolności i praw innych osób, zawartą w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Także w orzecnictwie sądu konstytucyjnego potwierdzono jednoznacznie dopuszczalność wprowadzenia ograniczeń w obrębie wolności zgromadzeń, jeżeli występuje zagrożenie pokojowego przebiegu zgromadzenia (por. w szczególności wyrok TK z 10 listopada 2004 r., sygn. akt Kp 1/04, w którym uznano za zgodny z Konstytucją zakaz posiadania przez uczestników zgromadzenia broni lub niebezpiecznych narzędzi).

Potwierdzenie słuszności zarzutu niekonstytucyjności zakazu odbycia zgromadzenia w czasie i miejscu kolidującym z innym zgromadzeniem, zgłoszonym wcześniej, jeżeli władze publiczne nie są w stanie zapewnić ich pokojowego przebiegu, wymagałoby przeprowadzenia dowodu, że zakaz ten nie jest konieczny,

a wynikające z niego ograniczenia są nadmierne. W przypadku dwóch lub więcej odbywających się równolegle zgromadzeń, w ramach których manifestowane są wzajemnie sprzeczne poglądy, zabezpieczenie ich pokojowego charakteru w większości przypadków wymaga zapewnienia odpowiednich sił porządkowych przez organy władzy publicznej. Z uwagi m.in. na planowaną liczebność zgromadzeń, zapewnienie ich pokojowego przebiegu przez siły porządkowe może być jednak – z przyczyn obiektywnych – niemożliwe. W tej sytuacji zakaz odbycia zgromadzenia stanowi jedyny środek, który przeciwdziała wystąpieniu w trakcie zgromadzenia (zgromadzeń odbywanych w tym samym miejscu i czasie) zagrożenia dla porządku publicznego oraz zdrowia i życia ludzi. Tym samym spełniona jest przesłanka niezbędności wprowadzonych ograniczeń. Zarazem wynikająca z analizowanego zakazu ingerencja nie jest nadmierna, bowiem brak wydania zakazu odbycia zgromadzenia pozwalałby na odbycie zgromadzenia o niepokojowym charakterze, mającego faktycznie charakter niebezpiecznego zbiegowiska. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wystąpienie zakłóceń w pokojowym przebiegu zgromadzenia powoduje, że nie może być ono w ogóle określone jako zgromadzenie w znaczeniu konstytucyjnym, bowiem do tej kategorii zaliczają się wyłącznie zgromadzenia o pokojowym przebiegu. Zgromadzenie takie jest wówczas kwalifikowane jako niebezpieczne zbiegowisko. Nie tylko nie jest ono objęte ochroną konstytucyjną, ale – co więcej – aksjologia Konstytucji nakazuje uznać je raczej za zjawisko dalece niepożądane. Stąd też organy władzy publicznej są zobowiązane do podejmowania wszelkich działań mających na celu przeciwdziałanie takim zdarzeniom, a wymóg zapewnienia pokojowego charakteru zgromadzeń zyskuje najwyższy priorytet. Dotychczasowe negatywne doświadczenia związane z występowaniem tego typu zagrożeń, które skłoniły do wprowadzenia zmian w ustawie – Prawo o zgromadzeniach, a także incydenty które miały miejsce już w nowym stanie prawnym, utwierdzają w przekonaniu, że działania podejmowane w tym względzie przez władze publiczne mogą, czy nawet powinny mieć prewencyjny charakter. Tym samym władza publiczna jest uprawniona do następczego piętnowania takich sytuacji, ale może także podejmować środki prewencyjne (w tym również polegające na zakazywaniu organizowania danego zgromadzenia w ogóle).

Podkreślenia wymaga, że nie może znajdować uzasadnienia oczekiwanie wyrażane przez wnioskodawców, zgodnie z którym władze publiczne są w każdej

sytuacji zobowiązane zapewnić siły porządkowe pozwalające na zabezpieczenie pokojowego przebiegu odbywających się równolegle zgromadzeń. Trzeba mieć na względzie, że liczba uczestników zgromadzenia (kilku zgromadzeń odbywających się równolegle) może potencjalnie wynosić nawet kilkaset tysięcy osób. Uwzględniając dodatkowo możliwą żywiołowość tego rodzaju manifestacji, należy wnioskować, iż może się okazać, że organy władzy publicznej nie dysponują, nawet przy wykorzystaniu całego dostępnego potencjału, siłami porządkowymi zapewniającymi bezpieczny przebieg zgromadzeń. Oczywiście nie zmienia to faktu, że co do zasady obowiązkiem władz publicznych jako gwaranta realizacji wolności zgromadzeń jest zapewnienie środków (sił porządkowych) służących zapewnieniu pokojowego przebiegu zgromadzeń, jednak ich masowość i okoliczności sprzyjające bezpośredniej konfrontacji uczestników mogą doprowadzić do powstania sytuacji przerastających środki dostępne władzy publicznej. Wprowadzone w ustawie ograniczenia dotyczące organizacji kontrmanifestacji zostały przewidziane właśnie na wypadek wystąpienia opisanej sytuacji.

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

skierowanej przeciwko nim kontrmanifestacji oraz głoszonych tam haseł, ale jedynie, gdy nie prowadzi to do zakłócenia możliwości głoszenia własnych poglądów.

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

Odnosząc się do przedstawionej argumentacji, należy stwierdzić, że ustawodawca, mając na względzie potencjalny brak możliwości zapewnienia przez władze publiczne pokojowego przebiegu obu zgromadzeń odbywających się jednocześnie, był legitymowany do wprowadzenia ograniczeń dotyczących prawa do kontrmanifestacji. Wolność prawnie chroniona, poza dozwoleń określonego działania (charakterystycznym również dla wolności prawnie niechronionej) zawiera w sobie także m. in. prawo do „domagania się od państwa zaniechania ingerencji w pewne działania oraz zaniechania podmiotów uprawnionych” oraz „domagania się

od państwa podjęcia określonych działań pozytywnych (faktycznych lub prawnych) polegających na ochronie podmiotów danej wolności przed działaniami innych podmiotów tej wolności (tj. przed działaniami podmiotów prywatnych), które to podmioty mogą zakłócać beneficjentom danej wolności czynienie z niej użytku” (M. Szydło, *op. cit.*, s. 737). W przypadku analizowanym na gruncie niniejszej sprawy dochodzi do ograniczenia prawa pewnej grupy nie ze względu na interes władzy publicznej, ale z uwagi na możliwość realizacji wolności zgromadzeń przez inną grupę obywateli. Na tym tle uzasadnienie znajduje pogląd, że wolność organizowania kontrmanifestacji nie zawsze obejmuje w sposób bezwzględny swobodę dowolnego określenia czasu i miejsca odbycia zgromadzenia w sytuacji, gdy w tym samym czasie i miejscu zostało już wcześniej zaplanowane inne zgromadzenie. Trzeba jednocześnie wskazać, że prawo do organizowania kontrmanifestacji zostało poddane tylko takim ograniczeniom, które są niezbędne dla umożliwienia realizacji wolności zgromadzeń przez tę grupę osób, wobec której kontrmanifestacja jest kierowana. W razie zmiany miejsca lub czasu kontrmanifestacji w taki sposób, aby jej przeprowadzenie nie kolidowało z manifestacją główną, prawo do kontrmanifestacji podlega wyłącznie ograniczeniom wspólnym dla wszystkich zgromadzeń odbywanych na podstawie ustawy – Prawo o zgromadzeniach.

Oceniając konstytucyjność ograniczeń odnoszących się do kontrmanifestacji, nie można pomijać tego, że ewentualne wydanie zakazu przeprowadzenia zgromadzenia zgłoszonego później, planowanego w tym samym miejscu i czasie co inne zgromadzenie, powinno mieć charakter wyjątkowy. Oznacza to, że zakaz odbycia zgromadzenia jest możliwy tylko, gdy niewystarczające jest zastosowanie innych środków, a więc przede wszystkim, gdy siły porządkowe nie są w stanie zapewnić pokojowego przebiegu zgromadzeń odbywających się równolegle. Wydanie takiej decyzji poprzedza wszechstronna analiza sytuacji, uwzględniająca czas i miejsce zgromadzenia, jego charakter, ewentualne napięcia społeczne itp., natomiast organ dysponuje w tym względzie odpowiednim marginesem oceny. Zakaz odbycia zgromadzenia jest zatem możliwy jedynie, gdy „jest bardzo prawdopodobne, że zgromadzenie publiczne nie będzie miało charakteru pokojowego, a zarazem powstanie poważne zagrożenie dla wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji [...]”. Uzasadnieniem dla rozwiązania zgromadzenia nie mogą być pojedyncze incydenty, które mogą być rozwiązywane bez uciekania się do środka

ostatecznego, jakim jest rozwiązanie zgromadzenia” (wyrok TK z 10 listopada 2004 r., sygn. akt Kp 1/04).

Negatywne doświadczenia związane z równoległym odbywaniem zgromadzeń, w trakcie których głoszone były odmienne poglądy, przemawiały za poddaniem tej materii szczególnej regulacji prawnej. Warto zauważyć, że w toku prac nad projektem ustawy zmieniającej analizowany mechanizm ograniczający prawo do kontrmanifestacji został zaopiniowany przez ekspertów jako konstytucyjnie dopuszczalny (por. na ten temat: K. Skotnicki, *Opinia prawna na temat prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach* (druk nr 35) z 10 stycznia 2012 r., s. 6; M. Szydło, *Opinia prawna o projekcie ustawy – Prawo o zgromadzeniach* (druk sejmowy nr 35), s. 19-28; R. Piotrowski, *Opinia o zgodności z Konstytucją RP wybranych propozycji zmian w ustawie z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach, zawartych w druku sejmowym nr 35* z 6 lutego 2012 r., s. 8-11). Jeszcze raz trzeba wskazać, że stosowanie ograniczeń przewidzianych ustawą dotyka w pierwszym rzędzie sfery stosowania prawa. Trybunał podkreślał w tym względzie, że organy władzy publicznej, wydając zakaz przeprowadzenia zgromadzenia (rozwiązując odbywające się zgromadzenie), zobowiązane są zachować daleko posuniętą powściągliwość, a więc jedynie sytuacje niebudzące wątpliwości winny być kwalifikowane jako dające podstawy do wydania powyższego zakazu. Niedopuszczalne byłoby natomiast takie stosowanie prawa (a także regulacja prawna w tym względzie), która poprzez nadmierny luz decyzyjny prowadziłyby do obniżenia konstytucyjnego standardu wolności zgromadzeń.

Podsumowując ten fragment rozważań, należy stwierdzić, że ustawa nowelizująca nie wprowadziła dodatkowych ograniczeń w zakresie prawa do kontrmanifestacji w porównaniu z dotychczasowymi uregulowaniami. Ograniczenia w realizacji tego prawa wynikające z art. 7a ustawy znajdują natomiast uzasadnienie w kontekście obowiązku zapewnienia przez państwo bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak i obowiązku zapewnienia możliwości realizacji wolności zgromadzeń przez tę grupę osób, przeciwko której kierowana jest kontrmanifestacja. Z tych względów zarzut niezgodności art. 6 ust. 2b, art. 7a i art. 8 ust. 2 ustawy z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie zasługuje na uwzględnienie.

3. W odniesieniu do zarzutu niezgodności omawianych unormowań z art. 11 EKPCz należy przywołać stanowisko ETPCz, wyrażone na tle powyższego wzorca,

zawarte w wyroku z 29 czerwca 2006 r. w sprawie Öllinger przeciwko Austrii (skarga nr 76900/01) oraz w wyroku z 24 lipca 2012 r. w sprawie Faber przeciwko Węgrom (skarga nr 40721/08), jak również stanowisko Komisji Praw Człowieka z 17 października 1985 r. w sprawie Platform „Ärzte für das Leben” przeciwko Austrii (skarga nr 10126/82).

W pierwszym z wymienionych orzeczeń ETPCz zwrócił uwagę, że zakaz kontrdemonstracji (kontrmanifestacji) powinien być proporcjonalny do realizowanego celu, a szczególnego uzasadnienia wymaga wydanie bezwarunkowego zakazu kontrdemonstracji. Z kolei w sprawie Faber przeciwko Węgrom ETPCz stwierdził: „Niniejsza sprawa dotyczy kolidujących ze sobą praw podstawowych. Prawo skarżącego do wolności wypowiedzi oraz jego żądanie poszanowania wolności pokojowego zgromadzania się muszą zostać zrównoważone z prawem demonstrujących członków partii socjalistycznej do ochrony przed zakłóceniami ich zgromadzenia. Zdaniem Trybunału, w ramach ochrony przed takimi zakłóceniami władzom krajowym przysługuje szeroka swoboda decyzyjna, nie tylko z tego powodu, iż co do zasady prawa pozostające w kolizji zasługują na równą ochronę realizującą obowiązek neutralności ze strony Państwa, gdy zapobiega ono starciu światopoglądów, lecz także dlatego, iż władze krajowe znajdują się w najlepszym położeniu, by ocenić zagrożenia dla bezpieczeństwa oraz ryzyko zakłóceń, a także by powziąć odpowiednie środki dyktowane przez ocenę takiego ryzyka”.

Również w ostatniej z przywołanych spraw zwrócono uwagę, że obowiązkiem władz jest przedsięwzięcie rozsądnych, odpowiednich kroków umożliwiających przeprowadzenie w sposób pokojowy legalnej demonstracji. Państwa mają dużą swobodę wyboru środków, które w konkretnej sytuacji należy zastosować.

Tym samym, na pierwszy plan w orzecznictwie europejskim wysuwa się dbałość o poszanowanie zasady proporcjonalności w ograniczaniu prawa do swobody publicznych zgromadzeń. ETPCz podkreśla, że wybór i zastosowanie środków pozostaje w gestii państwa-strony konwencji.

Ponadto, na tle przywołanego orzecznictwa, szczególnego znaczenia nabiera aspekt właściwego, a więc odczytanego w zgodzie z Konstytucją i umowami międzynarodowymi, stosowania procedury pozwalającej w szczególnych przypadkach na wezwanie organizatorów do zmiany miejsca bądź czasu przeprowadzenia zgromadzenia. Przy założeniu, że organy administracji każdorazowo w sposób w pełni zobiektywizowany prowadzą kontrolę co do

wystąpienia ewentualnych zagrożeń dla życia, zdrowia czy mienia w znacznych rozmiarach, wynikających z organizacji kontrdemonstracji, zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 11 EKPCz należy uznać za bezpodstawny.

4. W stosunku do art. 7a ust. 1 ustawy podnoszony jest również zarzut, że wprowadza on dyskryminację dotyczącą wyłącznie zgromadzeń notyfikowanych później. Obowiązek dokonania zmiany miejsca lub czasu odbycia zgromadzenia odnosi się bowiem do zgromadzenia zgłoszonego później, nie zaś zgromadzenia zgłoszonego wcześniej.

Odnosząc się do powyższego, należy stwierdzić, że w analizowanym przypadku nie występują podmioty odznaczające się wspólną cechą relewaną. Sytuacja prawna uczestników (organizatorów) zgromadzenia oraz uczestników kontrmanifestacji nie jest jednakowa, co wynika z odmienności celów, dla których osoby biorące w nich udział realizują przysługującą im wolność zgromadzeń. Wyraża się to przede wszystkim w tym, że o ile zasadniczo zgromadzenie (manifestacja) ma być samodzielny (co najmniej, jeżeli nie odbywa się w miejscu i czasie, w którym zaplanowane jest inne zgromadzenie), to kierowana przeciwko niemu kontrmanifestacja ma (o czym już była wcześniej mowa) charakter wtórny – wiąże się ona ze zgromadzeniem głównym i ma zazwyczaj sens jedynie wtedy, gdy przebiega równolegle do manifestacji głównej i możliwie w tym samym miejscu. Nie występuje natomiast powiązanie odwrotne – odbycie zgromadzenia głównego nie wiąże się, przynajmniej bezpośrednio, z faktem odbycia ewentualnej kontrmanifestacji. Z uwagi na powyższe powiązanie, fakt zorganizowania kontrmanifestacji nie może prowadzić do zakłócenia możliwości pokojowego odbycia zgromadzenia, w stosunku do którego odnosić się ma ów kontrmanifestacja. W tym zakresie uczestnicy kontrmanifestacji mogą korzystać z przysługującej im wolności zgromadzeń jedynie wówczas, gdy nie prowadzą tym do naruszenia możliwości realizacji wolności zgromadzeń przez uczestników zgromadzenia, przeciwko któremu kierowana jest kontrmanifestacja. Zarazem, brak możliwości zapewnienia bezpiecznego przebiegu zgromadzenia aktualizuje się dopiero w momencie, gdy planowane jest inne zgromadzenie (kontrmanifestacja) w tym samym miejscu i czasie. Zatem zagrożenie dla bezpieczeństwa stanowi nie fakt zorganizowania zgromadzenia głównego, ale dopiero kontrmanifestacji planowanej w tym samym miejscu i czasie. Tym samym nie znajduje uzasadnienia stanowisko, że organizator zgromadzenia pierwszego

(uczestnicy tego zgromadzenia) oraz osoba, która w tym samym miejscu i czasie chce zorganizować bądź uczestniczyć w kontrmanifestacji i zgłosiła ten zamiar później, są podmiotami odznaczającymi się wspólną cechą relewantną. W powyższej sytuacji zarzut dotyczący niezgodności art. 7a ust. 1 ustawy z art. 32 ust. 1 Konstytucji nie zasługuje na uwzględnienie.

5. Zgodnie z art. 6 ust. 2b i art. 7a ust. 1 ustawy, zagrożenie „mienia w znacznych rozmiarach” stanowi przesłankę, której wystąpienie może uniemożliwiać przeprowadzenie dwóch lub więcej zgromadzeń w tym samym miejscu i czasie. Zdaniem wnioskodawców przesłanka ta jest niedookreślona treściowo w stopniu, który wywołuje zastrzeżenia co do zgodności powyższej regulacji z zasadami poprawnej legislacji, wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

Pojęcie „mienia w znacznych rozmiarach” jest pojęciem nieostrym. Brak na poziomie ustawy szczegółowej definicji „mienia w znacznych rozmiarach” nie dyskwalifikuje jednak tego przepisu z punktu widzenia zasady rzetelnej legislacji, wynikającej z art. 2 Konstytucji, w tym zwłaszcza wymogu określoności przepisów prawnych. Posługiwanie się przez ustawodawcę zwrotami nieostrych nie powoduje bowiem automatycznie niekonstytucyjności przepisu, w którym zwroty takie występują. W takiej sytuacji ustawodawca świadomie, mając na względzie przedmiot normowanej materii i konieczność uwzględnienia szeregu okoliczności faktycznych, pozostawia wykładnię tego pojęcia praktyce, w tym przede wszystkim orzecznictwu sądowemu. Wydaje się przy tym, że przy wykładni pojęcia „mienie w znacznych rozmiarach” powinny się ukształtować zobiektywizowane kryteria, które pozwalałyby na ocenę wystąpienia powyższej przesłanki.

W tym miejscu przypomnienia wymaga pogląd Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym: „nie w każdym wypadku nieprecyzyjne brzmienie lub niejednoznaczna treść przepisu uzasadniają tak daleko idącą ingerencję w system prawny, jaką jest wyeliminowanie z niego tego przepisu w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Do wyjątków należą sytuacje, gdy dany przepis, zawierający zwrot niedookreślony, będzie sam w sobie w takim stopniu wadliwy, że w żaden sposób, przy przyjęciu różnych metod wykładni, nie daje się interpretować w sposób racjonalny i zgodny z Konstytucją. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć

za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejedności w stosowaniu prawa” (wyrok TK z 24 listopada 2008 r., sygn. akt K 66/07) oraz: „Posługiwanie się w prawie pojęciami nieostrymi nie zawsze jest uchybieniem legislacyjnym. Często bowiem skonstruowanie określonej normy prawnej za ich pomocą stanowi jedyne rozsądne wyjście. Na straży właściwego zastosowania takiej normy stoją przede wszystkim normy procesowe, nakazujące wskazanie przesłanek zastosowania w konkretnej sprawie normy prawnej skonstruowanej za pomocą tego rodzaju nieostrego pojęcia” (por. uchwała TK z 6 listopada 1991 r., sygn. akt W 2/91 oraz wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07).

W orzecznictwie sądowym pojęcie „mienie w znacznych rozmiarach” było definiowane na tle innych niż ustawa – Prawo o zgromadzeniach regulacji prawnych, niemniej wypowiedziom tym należy przypisać aktualność również na tle skarżonych w niniejszym postępowaniu przepisów. W judykatach tych stwierdzono m.in.: „pojęcie mienia w znacznych rozmiarach nie jest równoznaczne z mieniem znacznej wartości (...), kodeks karny bowiem nawiązuje nie do wartości mienia określonej kwotowo, lecz do jego rozmiarów. Pojęcie «znaczne rozmiary mienia» odnosić zatem należy do wielkości przestrzennej zagrożonego obiektu, znajdujących się w nim składników majątkowych, ich charakteru, znaczenia i użyteczności, wartości materialnej” (wyrok SN z 8 października 1985 r., sygn. akt III KR 348/85); „Czy zagrożone mienie posiada znaczne rozmiary zależy od oceny zindywidualizowanego, konkretnego przypadku, przy czym w ocenie tej mogą być pomocne takie okoliczności, jak liczba zagrożonych obiektów lub przedmiotów majątkowych, ich charakter, znaczenie, użyteczność, a także wartość materialna” (wyrok SN z 27 stycznia 1972 r., sygn. akt IV KR 312/71). Pogląd ten, aktualny również pod rządami art. 115 § 5 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.), w którym ustawodawca posłużył się pojęciem „mienie w znacznych rozmiarach”, dzielają w większości komentatorzy, rozróżniając „wartość” i „rozmiar” mienia. Jak zauważył J. Giezek, „w doktrynie zaczyna dominować [...] pogląd SN wyrażony w uchwale z dnia 19 marca 2003 r., I KZP 49/02, z której dogłębnego uzasadnienia przekonująco wynika, że wartość mienia oraz jego rozmiar to parametry od siebie niezależne, a w rezultacie budowane na ich podstawie terminy [...] pozostają w logicznym stosunku krzyżowania”. Orzecznictwo sądowe oraz poglądy przedstawicieli doktryny pozwalają zatem uznać wątpliwości wnioskodawców za już rozstrzygnięte w praktyce.

W związku z powyższym art. 6 ust. 2b i art. 7a ust. 1 ustawy w części obejmującej zwrot „mieniu w znacznych rozmiarach” nie kolidują z zasadą określoności przepisów prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

6. Kolejny zarzut dotyczy naruszenia art. 78 Konstytucji i art. 13 EKPCz przez to, że art. 7a ust. 1 ustawy nie przyznaje organizatorowi zgromadzenia środka zaskarżenia na wezwanie do zmiany miejsca lub czasu zgromadzenia. W tym kontekście należy stwierdzić, że wezwanie do zmiany miejsca lub czasu zgromadzenia jest jedną z czynności, które podejmuje organ w toku toczącego się postępowania administracyjnego. Nie kończy ona tego postępowania, a jedynie umożliwia stronie podjęcie czynności (*in casu*: zmianę treści zgłoszenia), od których zależy treść rozstrzygnięcia podjętego przez organ administracyjny. Statuowane przez art. 78 Konstytucji oraz art. 13 EKPCz prawo do zaskarzania rozstrzygnięć organów administracji publicznej odnosi się do tych aktów, które zawierają merytoryczne rozstrzygnięcie w sprawie jednostki, nie wynika z niego natomiast nakaz przyznania jednostce możliwości zaskarzania wszelkich czynności podejmowanych przez organ administracji publicznej w trakcie toczącego się postępowania. Na tle procedury przewidzianej w kwestionowanych przepisach stronie musi zatem przysługiwać możliwość zaskarżenia rozstrzygnięcia dotyczącego organizacji zgromadzenia, tj. wydanej na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy decyzji zakazującej organizacji zgłoszonego później zgromadzenia publicznego. Uprawnienie takie przysługuje stronie na zasadach ogólnych. W trakcie postępowania odwoławczego przedmiot kontroli stanowić będzie przede wszystkim ocena wystąpienia przesłanek wymienionych w art. 6 ust. 2b ustawy (i powtórzonych w art. 7a ust. 1 ustawy), które jednolicie stanowią podstawę wezwania organizatora zgromadzenia zgłoszonego później do zmiany miejsca lub czasu zgromadzenia oraz następnie wydania decyzji zakazującej odbycia zgromadzenia. Z powołanych wzorców nie wynika natomiast obowiązek przyznania środków zaskarżenia w stosunku do wezwania, o którym mowa w art. 7a ust. 1 ustawy, zwłaszcza zaś jeżeli wziąć pod uwagę, że wezwanie to nie kształtuje ostatecznie sytuacji prawnej strony. Mając na względzie krótki okres dzielący wezwanie do zmiany miejsca lub czasu zgromadzenia od wydania decyzji zakazującej zgromadzenia, którego przebieg bądź czas nie zostały zmienione, należy zresztą podać w wątpliwość celowość przyznania stronie uprawnienia do zaskarzania wezwania.

Przedstawione ujęcie znajduje potwierdzenie w piśmiennictwie – jak wskazuje się: „prawo do zaskarzania odnosi się do wszystkich typów rozstrzygnięć: zarówno kończących postępowanie, jak i rozstrzygnięć wypadkowych. Jednak wypadkowy charakter rozstrzygnięcia może stanowić argument za wyłączeniem prawa do zaskarżenia jak i za niesamoistnym ujęciem zaskarżenia – możliwość kwestionowania rozstrzygnięcia wypadkowego w ramach zaskarzania rozstrzygnięć ogólniejszych” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 78, s. 5). Podobne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 31 marca 2009 r. (sygn. akt SK 19/08): „Zasada dwuinstancyjności nie wymaga, aby w każdej kwestii wypadkowej, niemającej charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, przysługiwał środek zaskarżenia”.

W świetle przedstawionej argumentacji art. 7a ust. 1 ustawy w zakresie, w jakim nie przewiduje środka zaskarżenia od wezwania w sprawie zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia nie narusza standardów Konstytucji oraz EKPCz dotyczących środków zaskarżenia od decyzji administracyjnych.

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

Problem ustalenia kolejności zgłoszeń aktualizuje się w sytuacji, gdy zgłoszenia te wpłynęły w tym samym dniu i dotyczą zamiaru odbycia zgromadzeń w tym samym miejscu i czasie. Z punktu widzenia k.p.a., zgłoszenia takie można traktować jako wniesione równocześnie (w tym samym dniu). Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje bowiem liczenie terminów w dniach (por. art. 61 § 3 k.p.a., zgodnie z którym: „Datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej”) i nie reguluje sytuacji, w której o skuteczności wniesionego do organu żądania rozstrzygałaby krótsza

jednostka czasu (godzina, minuta). Przepisy k.p.a. w powyższym zakresie nie przystają tym samym do procedury zawiadamiania o zamiarze organizacji zgromadzenia, w takim bowiem przypadku koniecznym może być precyzyjne określenie, które zgłoszenie jest zgłoszeniem złożonym wcześniej, a które później. Wydaje się przy tym, że kwestia określenia momentu wniesienia zgłoszenia nie może zostać pozostawiona wyłącznie praktyce działania właściwych organów władzy publicznej. Z jednej strony nakazywałoby to wprowadzić obowiązek określenia godziny wpływu wszystkich pism wnoszonych do urzędu (nie można bowiem z góry ustalić, które z wniesionych do urzędu pism dotyczyłyby zawiadomień o zamiarze zorganizowania zgromadzeń). Z drugiej strony, również w takiej sytuacji nie dałoby się wykluczyć przypadkowości poczynionych ustaleń (jak np. traktować sytuację, gdy dwóch lub więcej organizatorów zgromadzeń czekało przed siedzibą organu przed rozpoczęciem godzin urzędowania na możliwość wniesienia zgłoszenia). Trudności mogą powstawać również przy określaniu pierwszeństwa zgłoszenia w sytuacji, gdy zgłoszenia zostały dokonane różnymi drogami (np. pismo doręczone osobiście przez organizatora oraz zgłoszenie dokonane drogą elektroniczną).

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

W razie wniesienia zawiadomienia za pośrednictwem poczty może także – z przyczyn obiektywnych – dojść do niedochowania przez organ terminu doręczenia

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

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

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

8. Mając na względzie powyższe, należy uznać, że:

- art. 6 ust. 2b i art. 7a ust. 1 ustawy, w części obejmującej zwrot „mienie w znacznych rozmiarach”, **są zgodne** z zasadą określoności przepisów prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji;
- art. 6 ust. 2b, art. 7a i art. 8 ust. 2 ustawy **są zgodne** z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 11 EKPCz;
- art. 7a ust. 1 i art. 8 ust. 2 ustawy w zakresie, w jakim nie określają zasad ustalania pierwszeństwa zgłoszenia zgromadzenia, **są niezgodne** z zasadą określoności przepisów prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji;
- art. 7a ust. 1 ustawy **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 i art. 78 Konstytucji oraz art. 13 EKPCz.

VII. Termin zawiadomienia o zgromadzeniu

Kolejny z zarzutów wnioskodawców dotyczy obowiązku zawiadomienia organu gminy o zgromadzeniu w terminie minimum 3 dni roboczych przed planowanym terminem zgromadzenia (art. 7 ust. 1 ustawy). Zdaniem wnioskodawców: „wymóg notyfikacji zgromadzenia publicznego w tym terminie powoduje, iż znaczna część zgromadzeń publicznych nie będzie mogła się odbyć” (pkt. II.5 wniosku grupy posłów z 10 października 2012 r.).

Z powyższą tezą nie można się zgodzić. Po pierwsze, argumenty natury praktycznej wskazują, że organizację większości demonstracji można zaplanować i zgłosić z odpowiednim wyprzedzeniem. Obserwacja życia publicznego w Polsce pokazuje, że tzw. zgromadzenia spontaniczne nie stanowią przeważającej części demonstracji. Dalsze rozważania należy więc ograniczyć do sytuacji, gdy konieczność pilnego zgłoszenia zgromadzenia nie wynika z zaniedbania lub nieświadomości organizatora co do obowiązujących terminów, lecz z rzeczywistych uwarunkowań, polegających na potrzebie grupy osób zareagowania „tu i teraz” na bieżące wydarzenia społeczne bądź polityczne.

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

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 lipca 2008 r. (sygn. akt P 15/08): „brak zawiadomienia lub złożenie go bez zachowania przewidzianych ustawowo terminów albo bez uwzględnienia koniecznych jego elementów nie może prowadzić automatycznie, w oparciu o prowadzone *a contrario* wnioskowanie z art. 8 prawa zgromadzeń, do zakazu zgromadzenia, traktowanego w takim wypadku jako nielegalne. Za niedopuszczalnością takiego wnioskowania przemawiają argumenty

natury systemowej i celowościowej (zob. P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998, s. 81), które Trybunał Konstytucyjny podziela. Interpretacja przepisów ograniczających wolność zgromadzeń (a więc i sformułowanych w art. 2 prawa o zgromadzeniach wszelkich zakazów w tej dziedzinie) winna spełniać warunek niezbędności (konieczności) w demokratycznym państwie, aby nie dopuścić do ekscesywnego (nieproporcjonalnego) uszczerbku dla istnienia i funkcjonowania prawa do zgromadzania się jako prawa konstytucyjnego. Niezgłoszenie zgromadzenia organowi gminy stanowi samo w sobie wyłącznie naruszenie przepisów porządkowych (wymogów proceduralnych). Uchybienie notyfikacji nie może jednak powodować tak daleko idącej ingerencji władzy publicznej, aby samo «odbycie się» takiego nienotyfikowanego (notyfikowanego nieprawidłowo) zgromadzenia uzasadniało traktowanie go jako zgromadzenia zakazanego. Stosując czysto językową, formalną wykładnię art. 8 ustawy – Prawo o zgromadzeniach, można byłoby doprowadzić do sytuacji, że organ gminy mógłby potencjalnie zakazać odbycia się (a w konsekwencji i rozwiązać) każdego spontanicznego zgromadzenia tylko ze względu na brak zawiadomienia (tamże, s. 82). Przyjęcie, że brak zawiadomienia kwalifikuje zgromadzenie jako nielegalne, oznaczałoby ponadto ograniczenie konstytucyjnej wolności organizowania zgromadzeń pokojowych tylko do zgromadzeń planowanych i organizowanych po zawiadomieniu właściwego organu. Taka interpretacja, wykraczająca poza ramy ograniczeń koniecznych w państwie demokratycznym, w ocenie Trybunału, nie byłaby zgodna z Konstytucją”.

Konkludując, stwierdzić należy, że co do zasady organizowanie zgromadzeń publicznych podlega obowiązkowi notyfikacji. Termin 3 dni roboczych zdaje się odpowiednio wywagać z jednej strony interesy obywateli korzystających z wolności zgromadzeń, z drugiej strony obowiązek zagwarantowania bezpieczeństwa i porządku publicznego przez organy władzy publicznej, w tym zapewnienia dostępności przestrzeni publicznej dla osób nieuczestniczących w zgromadzeniu. Jeżeli zaś zgromadzenie wyniknęło z chęci odniesienia się grupy obywateli do bieżących wydarzeń oraz – kumulatywnie – miało ono charakter pokojowy, nie powodowało zagrożenia bezpieczeństwa ani porządku publicznego i nie zostało rozwiązane przez odpowiedni organ, wówczas należy uznać legalność takiego zgromadzenia, mimo niedochowania terminu notyfikacji (a także w razie zaniechania obowiązku notyfikacji w ogóle). Oceny legalności zgromadzenia należy bowiem

dokonywać przede wszystkim na podstawie uprawnień wynikających z normy konstytucyjnej, która samoistnie nie wprowadza obowiązku notyfikacyjnego, a nie wyłącznie z przepisu ustawowego o charakterze normy proceduralnej (na temat praktyki w tym zakresie zob. przykładowo pismo Komendanta Stołecznego Policji z 17 lutego 2011 r., nr I-2015/790/11 w odpowiedzi na wystąpienie Zastępcy RPO; <http://www.hfhrpol.waw.pl/interwencja/images/stories/file/ad%20289.pdf>).

Biorąc pod uwagę powyższe, Sejm wnosi o uznanie, że art. 7 ust. 1 ustawy **jest zgodny** z art. 2, art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 11 EKPCz.

VIII. Obowiązek określenia w zawiadomieniu czasu trwania zgromadzenia

We wniosku grupy posłów z 29 listopada 2012 r. zaskarżono ponadto art. 7 ust. 2 pkt 3 ustawy w zakresie, w jakim nakłada on na organizatora zgromadzenia obowiązek podania w zawiadomieniu „czasu trwania zgromadzenia”.

Sejm wyraża stanowisko, że wspomniany wymóg nie może być uznany za nadmierne ograniczenie swobody zgromadzeń. Podanie informacji o czasie trwania zgromadzenia organom właściwym w sprawach zgromadzeń pełni dwie podstawowe funkcje. Po pierwsze, pozwala podjąć przez organy stosowne przygotowania mające na celu zapewnienie bezpiecznego przebiegu zgromadzenia. Może się to wiązać z koniecznością zapewnienia odpowiednich sił porządkowych, rozstawieniem barierek, ale również z wyłączeniem określonych ulic z ruchu kołowego czy wreszcie przekazaniem okolicznym mieszkańcom informacji o możliwych utrudnieniach. Dla realizacji tych zadań informacja o czasie trwania zgromadzenia odgrywa fundamentalne znaczenie. Po drugie, informacja w tym zakresie pozwala na dokonanie oceny, czy nie dochodzi do kolizji z innym planowanym zgromadzeniem, zgłoszonym wcześniej, które ma się odbyć w tym samym miejscu i czasie. W tym stanie, nawet gdyby przyjąć, że postrzeganie przez wnioskodawcę obowiązku ujawnienia czasu trwania zgromadzenia stanowi ograniczenie wolności zgromadzeń (bo zgromadzenie może odbywać się jedynie we wcześniej notyfikowanych ramach czasowych i nie powinno ich przekraczać) jest trafne, to należałoby uznać, iż to jest to w pełni dopuszczalne ze względu na konieczność zapewnienia ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także wolności i praw innych osób. W tym kontekście powyższe ograniczenie pozwala na zachowanie równowagi pomiędzy

prawem do swobodnego wyrażania opinii a realizacją celu tego ograniczenia, jakim jest reorganizacja przestrzeni publicznej na czas trwania zgromadzenia.

W związku z powyższym Sejm wnosi o uznanie, że art. 7 ust. 2 pkt 3 ustawy **jest zgodny** z art. 2, art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 11 EKPCz.

IX. Odwołanie od decyzji zakazującej organizacji zgromadzenia

Przechodząc do oceny zarzutów dotyczących trybu odwoławczego od decyzji zakazującej zgromadzenia (art. 9 ust. 1, 2 i 4 ustawy) w pierwszej kolejności należy zauważyć, że decyzja o zakazie zgromadzenia wydana na podstawie art. 8 ustawy bezpośrednio przed zaplanowanym przez organizatora terminem zgromadzenia mogłaby *de facto* uniemożliwić korzystanie z chronionej konstytucyjnie wolności zgromadzeń, nawet, jeśli decyzja taka byłaby następnie uznana za niezgodną z prawem w toku kontroli, czy to instancyjnej, czy sądowoadministracyjnej. Z tego względu ustawodawca skonstruował przepisy procesowe umożliwiające efektywną – zdaniem Sejmu – kontrolę decyzji o zakazie zgromadzenia.

Przede wszystkim trzeba zwrócić uwagę, że ustawodawca wyraźnie określa organizatorowi ramy czasowe, w których zgłoszenie planowanego zgromadzenia powinno dotrzeć do organu i jest to: „nie później niż na 3 dni robocze, a najwcześniej 30 dni przed datą zgromadzenia” (art. 7 ust. 1 ustawy). Należy podkreślić, że przywołany przepis, delimitując minimalny termin, jaki może upłynąć między wpłynięciem zgłoszenia do organu a planowaną datą i godziną zgromadzenia, to 3 dni robocze, co oznacza, że do tak wskazanego odcinka czasu nie można wliczyć dni ustawowo wolnych od pracy. *Ratio legis* takiej konstrukcji jest fakt, że nawet w wypadku skorzystania przez organizatora z najkrótszego terminu zgłoszenia zgromadzenia przed jego planowaną datą, organ musi mieć zapewniony dostateczny czas na przeanalizowanie dokumentacji (art. 7 ust. 1 ustawy) dołączonej do zgłoszenia zgromadzenia. Trzeba zauważyć, że urzędy organów administracji publicznej pracują w oparciu o 5-dniowy tydzień pracy (poniedziałek-piątek), przy czym dzień pracy liczy 8 godzin. Tryb pracy we wspomnianych urzędach (gminy bądź miasta) normują regulaminy organizacyjne będące zarządzeniami wójta, burmistrza, prezydenta miasta.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy, decyzję o zakazie zgromadzenia doręcza się organizatorowi na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej

w terminie 3 dni od dnia zawiadomienia, nie później jednak niż na 24 godziny przed jego planowaną datą. Należy podkreślić, że postanowienia ustawy dotyczące terminów nie stanowią *lex specialis*, które wyłączałyby stosowanie art. 12 § 2 oraz art. 35 § 2 k.p.a., ustanawiających zasadę niezwłocznego załatwiania spraw, nie wymagających zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień. Jeżeli więc organizator zgromadzenia przedłoży organowi informacje wymagane przez art. 7 ust. 2 ustawy, wówczas organ będzie dysponował wszystkimi danymi niezbędnymi do rozstrzygnięcia, czy w danym wypadku podjąć decyzję o zakazie zgromadzenia. Wynikająca z art. 12 § 2 k.p.a. dyrektywa niezwłocznego załatwienia sprawy oznacza, że organ może wydać decyzję nawet w ciągu kilku godzin. Ustawodawca, w trosce o umożliwienie ewentualnej kontroli decyzji o zakazie zgromadzenia określa minimalny termin 24 godzin, który organizator może wykorzystać na zaskarżenie przedmiotowej decyzji. Wypada przypomnieć, że negatywna decyzja jest jednocześnie z urzędu kierowana do wojewody, będącego organem odwoławczym, stąd zanim jeszcze organizator wnieśli odwołanie, wojewoda już dysponuje wiedzą o decyzji o zakazie zgromadzeń.

Modyfikując przewidziane przez k.p.a. zasady trybu wnoszenia odwołań za pośrednictwem organu, który decyzję wydał i który ma 7 dni na jej weryfikację (art. 129 § 1 i art. 132 § 1 k.p.a.), w wypadku odwołań od decyzji o zakazie zgromadzeń ustawodawca przewidział tryb bezpośredniego wniesienia odwołania do organu odwoławczego. Natomiast art. 13 ustawy w istotny sposób modyfikuje zasady postępowania przed sądem administracyjnym w tego rodzaju sprawach, określając szczególny termin i tryb wniesienia skargi do sądu administracyjnego – bezpośrednio do sądu i w 3 dni od daty doręczenia decyzji ostatecznej (wobec zasady ogólnej wnoszenia skargi w terminie 30 dni, za pośrednictwem organu – art. 53 § 1 p.p.s.a. i art. 54 § 1 p.p.s.a.).

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

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

Jak wywiódł WSA w Gdańsku w przywołanym judykacie: „Interpretacja pojęcia niezwłocznego rozpoznania sprawy w odniesieniu do obowiązku rozpatrzenia przez organ odwoławczy odwołania od takiej decyzji wymaga ponownego powołania się na omówioną wyżej specyfikę niezbędnej ochrony wolności zgromadzeń. W przypadku wniesienia przez stronę odwołania od decyzji zakazującej zgromadzenia publicznego, opartej na art. 8 Prawa o zgromadzeniach, rzeczą organu odwoławczego jest rozpoznanie odwołania w najszybszym możliwym terminie, a zwłaszcza przed upływem terminu, na który zaplanowano zgromadzenie, aby instancyjna kontrola ograniczenia wolności zgromadzeń była rzeczywista i efektywna. Nadużyciem prawa byłoby powoływanie się przez organ administracji w tej sytuacji na udzielony mu przez art. 9 ust. 4 Prawa o zgromadzeniach termin 3 dni dla rozpoznania odwołania, skoro termin ten określono po to, by wyznaczyć maksymalny limit czasowy dla rozpoznania sprawy, w której nie zachodzą szczególne okoliczności uzasadniające szybsze działanie organu administracji, na przykład wówczas, gdy decyzja o zakazie zgromadzenia wydana została na długo przed jego zaplanowanym terminem”. Zważywszy, że zacytowana wypowiedź odnosiła się do obowiązującego wcześniej 3 dniowego terminu na wydanie decyzji przez organ odwoławczy, można uznać, że tym bardziej jest ona adekwatna względem art. 9 ust. 4 ustawy w aktualnym brzmieniu, zakładającego 24 godziny na rozpoznanie odwołania.

Podsumowując, unormowania ustawy odnoszące się do trybu działania organów w sprawach zgromadzeń publicznych wskazują jednoznacznie, że wolą ustawodawcy było takie ukształtowanie postępowania, by jak najszybciej mogło doprowadzić ono do kontroli legalności decyzji wydanej przez organ administracji –

o ile to możliwe – jeszcze przed zamierzonym terminem zgromadzenia. Wprowadzenie przez ustawodawcę 24 godzinnego terminu na rozpoznanie odwołania przez wojewodę (art. 9 ust. 4 ustawy) wiąże się z gwarancją, że w czasie tych 24 godzin pomieści się czas pracy urzędów wojewódzkich, wynikający z ich regulaminu organizacyjnego. Z całą pewnością, w wypadku wszczęcia przez organizatora procedury w ostatnim z możliwych terminów przewidzianych ustawą, będzie to ostatni z „dni roboczych”, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy. W opinii Sejmu, wprowadzenie krótszego niż 24 godziny terminu na rozpoznanie przez wojewodę odwołania od decyzji zakazującej zgromadzenia oznaczałoby konieczność istotnej modyfikacji pracy we wszystkich urzędach wojewódzkich, polegającej na m.in. na wprowadzeniu permanentnych dyżurów pracowników, którzy będą przyjmować odwołania i je (w imieniu wojewody) rozpoznawać. Takie rozwiązanie generowałoby znaczne koszty funkcjonowania administracji publicznej, niewspółmierne z ilością spraw związanych z koniecznością rozpoznawania odwołań od decyzji o zakazie zgromadzenia i w konsekwencji byłoby systemowo trudne do zaakceptowania z punktu widzenia racjonalności.

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

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

W przypadku omawianych przepisów dochodzi do kolizji dwóch wartości – jest to z jednej strony, względnie krótki, trzydniowy termin notyfikacji zgromadzenia, pozwalający na stosunkowo szybką reakcję obywateli na bieżące wydarzenia społeczne, a z drugiej strony, efektywność postępowania odwoławczego, którego wynik byłby znany jeszcze przed datą (dniem i godziną) zgromadzenia także wówczas, gdy organizator wykorzysta cały termin, jaki na wniesienie odwołania przyznaje mu ustawa. Zważywszy, że każdy element postępowania odwoławczego zamyka się w możliwie najkrótszej – z punktu widzenia omówionych wyżej zasad funkcjonowania urzędów – procedurze trwającej 24-godziny, wydaje się, że zapewnienie, aby rozstrzygnięcie w postępowaniu odwoławczym zapadło przed wyznaczoną datą zgromadzenia, mogłoby nastąpić wyłącznie poprzez wydłużenie minimalnego ustawowego terminu na notyfikację zgromadzeń. Biorąc pod uwagę argumenty natury celowościowej, podnoszone również przez wnioskodawców, rozwiązanie to byłoby wysoce nieefektywne. Wydłużenie minimalnego terminu zgłoszenia odnosiłoby się bowiem do wszystkich zgłaszanych zgromadzeń, podczas gdy skutek w postaci rozpatrzenia odwołania przed datą demonstracji odnosiłby się jedynie do zgromadzeń zgłoszonych w terminie 3-dniowym, w stosunku do których właściwy organ wydał zakaz, a organizator zainicjował procedurę odwoławczą. Co więcej, wspomniane wydłużenie kolidowałoby z rekomendacjami Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Komisji Weneckiej (zob. <http://www.osce.org/pl/odihr/90856>).

Odnosząc się do orzecznictwa międzynarodowego, należy zauważyć, że przywołany przez wnioskodawców wyrok ETPCz z 3 maja 2007 r. w sprawie *Bączkowski i inni przeciwko Polsce* (skarga nr 1543/06), w którym odniesiono się do terminu rozstrzygnięcia odwołania, jest właściwy dla stanu prawnego obowiązującego przed wejściem w życie ustawy zmieniającej. Brzmienie art. 9 ust. 2

i 4 ustawy – Prawo o zgromadzeniach było wówczas następujące: „Odwołanie wnosi się w terminie 3 dni od dnia doręczenia decyzji. Decyzję wydaną w wyniku rozpatrzenia odwołania doręcza się organizatorowi w terminie 3 dni od dnia otrzymania odwołania”. W ówczesnym stanie prawnym, decyzja w trybie kontroli instancyjnej wydawana była zatem kilka dni po planowanym zgromadzeniu, z uwagi na 3-dniowy termin, jaki przysługiwał wojewodzie na rozpoznanie odwołania. Jak wspomniano wyżej, obecnie wojewoda rozpatruje odwołanie w ciągu 24 godzin, co w ocenie Sejmu powoduje, że zachowana została równowaga pomiędzy minimalnym terminem notyfikacji zgromadzenia a sprawnością procedury odwoławczej.

Z kolei nawiązując do orzecznictwa sądów krajowych warto dodać, iż w wyroku z 6 sierpnia 2010 r. (sygn. akt I OSK 155/10) NSA wyraźnie podkreślił, że postanowienia art. 9 ust. 1 i 4 ustawy (w brzmieniu sprzed nowelizacji, przewidujące 3 dni na wydanie decyzji przez organ odwoławczy) nie rodzą wątpliwości konstytucyjnych i odmówił przychylenia się do wniosku skarżącej o sformułowanie w tym zakresie pytania do Trybunału Konstytucyjnego.

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

Konkludując, art. 9 ust. 1, 2 i 4 ustawy – Prawo o zgromadzeniach ustanawia dopuszczalne ograniczenia konstytucyjnego prawa do odwołania się od decyzji zakazującej zgromadzenia. Nakazuje to uznać, że art. 9 ust. 1, 2 i 4 ustawy **jest zgodny** z art. 2, art. 57 w związku z art. 31 ust. 3, art. 78 Konstytucji, a także art. 13 EKPCz.

X. Odpowiedzialność przewodniczącego zgromadzenia

Dla oceny konstytucyjności art. 10 ust. 3 i 4 oraz art. 13a ustawy, dotyczących odpowiedzialności przewodniczącego za zgodny z prawem przebieg zgromadzenia,

podkreślić należy dwa elementy treściowe zawarte w dyspozycji kwestionowanych przepisów. Po pierwsze, obowiązkiem przewodniczącego – zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy – jest prowadzenie zgromadzenia w sposób określony przepisami prawa. Rolą przewodniczącego nie jest zatem, co sugerują wnioskodawcy, bezpośrednie zapobieżenie ewentualnym szkodom, a następstwem niewywiązania się z powyższego obowiązku nie jest możliwość pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej. Zadania przewodniczącego w trakcie zgromadzenia, realizowane przy współudziale Policji lub straży miejskiej, określa art. 10 ust. 4 i 5 ustawy i zaliczają się do nich obowiązki o charakterze porządkowym. Po drugie, zgodnie z art. 13a ustawy, przewodniczący ponosi odpowiedzialność z tytułu niepodjęcia odpowiednich działań o charakterze porządkowym na zasadzie winy umyślnej. Oznacza to zatem, że koniecznym elementem możliwości pociągnięcia go do odpowiedzialności na podstawie art. 13a ustawy jest zawinione zaniechanie, w postaci niepodjęcia przez przewodniczącego określonych zadań. Brak świadomości przewodniczącego co do wystąpienia określonych zdarzeń (np. mających miejsce poza właściwym miejscem zgromadzenia) nie będzie zatem, wbrew obawom wnioskodawców, powodowało negatywnych dla niego skutków.

Nie można jednocześnie zgodzić się z twierdzeniem, że omawiany przepis jest w istocie tym samym, którego konstytucyjność zakwestionował Trybunał w wyroku z 10 listopada 2004 r. (sygn. akt Kp 1/04). Przepis stanowiący przedmiot rozstrzygnięcia w tamtym postępowaniu (art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym, dodający do ustawy – Prawo o zgromadzeniach art. 10a ust. 2) brzmiał: „Za szkody wyrządzone przez uczestnika zgromadzenia podczas jego przebiegu lub bezpośrednio po jego rozwiązaniu organizator zgromadzenia odpowiada solidarnie ze sprawcą szkody”. Wprowadzał on zatem generalną zasadę odpowiedzialności solidarnej przewodniczącego i uczestnika zgromadzenia za szkody materialne, nie różnicując sytuacji prawnej przewodniczącego w zależności od jego zawinienia lub stopnia przyczynienia się do powstania szkody.

Rozwijając powyższe trzeba zatem podkreślić, że odpowiedzialność organizatora zgromadzenia ponoszona na podstawie przepisów poddanych kontroli Trybunału w sprawie o sygn. akt Kp 1/04 została objęta reżimem prawa cywilnego i ukształtowana według zasady ryzyka. Należy przypomnieć, że ich negatywna ocena dokonana przez Trybunał wiązała się m.in. z tym, że: „Przyjęta (...) formuła

odpowiedzialności solidarnej organizatora wraz ze sprawcą bezpośrednim szkody (uczestnikiem postępowania) prowadzi jednak do rozszerzenia granic odpowiedzialności w sposób, który praktycznie przerzuca na organizatora ciężar odpowiedzialności za każdą szkodę wywołaną przez uczestnika zgromadzenia podczas jego przebiegu lub bezpośrednio po jego rozwiązaniu”. Jednocześnie w wyniku ukształtowania omawianego trybu ponoszenia odpowiedzialności na zasadzie ryzyka (niezależnej od tego, czy samemu organizatorowi można postawić zarzut niestaranności zachowania) organizator zgromadzenia nie mógł się „ekskulować przez wykazanie, że uczynił wszystko zgodnie z wymaganiami najwyższej staranności, aby nie dopuścić do zdarzenia wywołującego szkodę, ani też przez wykazanie, że nie mógł mieć wpływu na skład uczestników zgromadzenia”. Ponadto przepisy poddane kontroli sądu konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt Kp 1/04 nie były wolne od trudności interpretacyjnych. W ocenie Trybunału możliwa bowiem była taka ich wykładnia, zgodnie z którą organizator ponosił odpowiedzialność także za niezawinione zachowania uczestników zgromadzenia, co sprawiało, że można było mówić o „praktycznie nieograniczonej odpowiedzialności organizatora, któremu – co należy podkreślić – niezwykle łatwo byłoby przypisać odpowiedzialność za szkody zaistniałe po zakończeniu zgromadzenia, ze względu na to, że nie będzie nawet w takiej sytuacji konieczne ustalenie tożsamości sprawcy (skoro nie ustala się winy)”.

Zasady ponoszenia odpowiedzialności przez organizatora zgromadzenia poddane kontroli Trybunału w niniejszej sprawie nie budzą analogicznych wątpliwości.

Po pierwsze, odpowiedzialność organizatora nie ma charakteru cywilnoprawnego (odpowiedzialności odszkodowawczej *ex delicto*). Opiera się ona, jako odpowiedzialność wykroczeniowa, na zasadzie winy, przy czym ustawodawca wskazał *expressis verbis*, że chodzi tu o winę umyślną.

Po drugie, w przeciwieństwie do odpowiedzialności odszkodowawczej, zakres aktualnej odpowiedzialności przewodniczącego zgromadzenia nie jest warunkowany zachowaniem uczestników zgromadzenia. Innymi słowy, przewodniczący nie ponosi – chociażby zawinionej – odpowiedzialności za działania innych osób. Trzeba bowiem przypomnieć, że wykroczenie stypizowane w art. 13a ustawy (niepodjęcie nakazanych prawem działań) odsyła do znamion strony przedmiotowej czynu określonych w art. 10 ust. 4 i 5 ustawy, czyli: a) żądania opuszczenia zgromadzenia

przez osobę, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy albo uniemożliwia lub usiłuje udaremnić zgromadzenie (art. 10 ust. 4 zd. 1 ustawy); b) zwrócenia się o pomoc do Policji lub straży miejskiej, w wypadku niepodporządkowania się żądaniu wskazanemu wyżej (art. 10 ust. 4 zd. 2 ustawy); c) rozwiązania zgromadzenia, jeżeli uczestnicy zgromadzenia nie podporządkują się zarządzeniom przewodniczącego wydanym w wykonaniu jego obowiązków lub gdy przebieg zgromadzenia sprzeciwia się niniejszej ustawie albo narusza przepisy ustaw karnych (art. 10 ust. 5 ustawy). Tym samym odpowiedzialność przewodniczącego nie wykracza poza niedopełnienie nałożonych na niego obowiązków.

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

Trzeba wyraźnie wskazać, że ustanowienie prawnej odpowiedzialności przewodniczącego zgromadzenia za działania (zaniechania) związane z jego przebiegiem wynika ze specyfiki normowanej materii. Nie ulega wątpliwości, że wolność zgromadzeń dotyczy szerokiego spektrum aktywności obywatelskich, których zróżnicowanie dotyczyć może nie tylko przedmiotu (celu) manifestacji, ale również jej rozmiaru (liczebności uczestników), czy warunków technicznych w jakich jest przeprowadzana (wykorzystanie rekwizytów, urządzeń technicznych itp.). Wszystkie wymienione okoliczności sprawiają, że *in casu*, przebieg każdego zgromadzenia może wyglądać inaczej, co nie zmienia faktu, że każde z nich stanowi przejaw (realizację) wolności konstytucyjnej z art. 57 ustawy zasadniczej. Mając zatem na względzie konieczność ochrony innych wartości konstytucyjnych takich jak

np. bezpieczeństwo i porządek publiczny, nałożenie określonych obowiązków (i powiązanie z nimi stosownych sankcji za ich niedopełnienie) na przewodniczącego zgromadzenia, nie może zostać *a limine* uznane za konstytucyjnie niedopuszczalne. Wypada podkreślić, że obowiązki przewodniczącego zgromadzenia mają w istocie charakter porządkowo-informacyjny i służą zapewnieniu zgodnego z prawem przebiegu zgromadzenia. Ich realizacja służyć ma współdziałaniu z organami władzy publicznej, w taki sposób aby z jednej strony umożliwić im sprawną reakcję w razie zaistnienia takiej konieczności, z drugiej zaś zapewnić zgromadzeniu przebieg wolny od niezasadnej lub ekscesywnej ingerencji służb mundurowych. Uwagę należy zwrócić również na kwestię zasad przypisywania odpowiedzialności wykroczeniowej.

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

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

Powyższe okoliczności zdają się łagodzić rygoryzm sankcji związanej z niedopełnieniem obowiązków przez przewodniczącego zgromadzenia. Jego zachowanie będzie zatem każdorazowo weryfikowane przez właściwe organy w świetle okoliczności faktycznych danego zdarzenia. Jak zaś wskazał Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt P 15/08 (dotyczącej odpowiedzialności wykroczeniowej przewodniczącego zgromadzenia za uchybienie obowiązkowi jego notyfikacji – zob. art. 52 § 1 pkt 2 k.w.): „Wolność organizowania zgromadzeń oznacza w szczególności swobodę wyboru czasu i miejsca zgromadzenia, formy wyrażania poglądów oraz swobodne ustalanie przebiegu zgromadzenia i prowadzenie obrad. Obowiązkiem władz publicznych jest nie tylko usunięcie przeszkód w zakresie korzystania z tak określonej sfery wolności i zaniechanie nieuzasadnionej ingerencji w tę sferę, ale również podjęcie pewnych kroków pozytywnych mających na celu urzeczywistnienie tego prawa (zob. wyrok TK o sygn. K. 34/99). Aby to było możliwe, konieczne jest istnienie obowiązku notyfikacji. Ustalenie, czy w konkretnych okolicznościach zawiadomienie było możliwe, a zwołanie zgromadzenia bez spełnienia tego wymogu (przewodniczenie takiemu zgromadzeniu) – w związku z zaistnieniem nagłych, nieprzewidzianych wydarzeń – uzasadnione, należy do sfery oceny faktów, tylko w ramach badania konkretnego wypadku. Może więc tego dokonać nie ustawodawca, lecz tylko organ stosujący prawo. Ustawodawca działa bowiem abstrakcyjnie, stanowiąc reguły generalne, zaś organ stosujący prawo – zawsze w określonej sytuacji konkretnej” (wyrok TK z 10 lipca 2008 r., sygn. akt P 15/08). W ocenie Sejmu zaprezentowany pogląd Trybunału daje się transponować na grunt niniejszej sprawy. Ustawodawca wyszedł bowiem z założenia, że z punktu widzenia innych wartości konstytucyjnych, ich ochrony i poszanowania, tryb i forma realizowania wolności zgromadzeń winny uwzględniać określone obowiązki leżące po stronie przewodniczącego zgromadzenia, co nie oznacza, że ocena ich niedopełnienia może być oderwana od szczegółowych okoliczności konkretnej sytuacji.

Już tylko na marginesie wypada przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego ustawodawcy przysługuje swoboda polityczna określania sankcji za naruszenie prawa. Innymi słowy: „Spoczywający na nim [ustawodawcy – uwaga własna] obowiązek dostatecznej ochrony wartości konstytucyjnych obliguje go do ustanowienia odpowiednich uregulowań, a ponadto – takich środków ochrony, które stworzą wystarczające gwarancje ich przestrzegania

i egzekwowania. Gwarancje te zaś mogą mieć rozmaity charakter – cywilny, administracyjny, w ostateczności zaś również i karny” – wyrok TK z 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00.

Należy zatem stwierdzić, że omawiane przepisy służą zachowaniu pokojowego charakteru zgromadzenia. Analiza art. 10 ust. 3 i 4 oraz art. 13a ustawy wskazuje na ich celowość, jako regulacji służących ochronie pokojowego przebiegu zgromadzenia, zarazem nieustanawiających nadmiernych obowiązków w stosunku do osoby przewodniczącego. Konieczność współdziałania organizatorów i władzy publicznej stanowi w tym przypadku rozwiązanie proporcjonalne i niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

W związku z powyższym należy uznać, że art. 10 ust. 3 i 4 oraz art. 13a ustawy **są zgodne** z art. 2, art. 57 w związku z art. 31 ust. 3, a także art. 11 EKPCz.

XI. Rozwiązanie zgromadzenia przez przedstawiciela organu gminy

W kwestii rozwiązania zgromadzenia przez przedstawiciela organu gminy (art. 12 ust. 2 ustawy), gdy przebieg zgromadzenia zagraża zdrowiu, życiu albo mieniu w znacznych rozmiarach, ze względu na tożsamość przesłanek, aktualne pozostają uwagi dotyczące zakazu odbycia dwóch zgromadzeń w tym samym miejscu i czasie (por. pkt VI stanowiska). Rozwiązanie zgromadzenia należy traktować jako środek ostateczny, niemniej – w odniesieniu do chronionych dóbr – uzasadniony i proporcjonalny, w szczególności, że jego zastosowanie może nastąpić wyłącznie w sytuacji, gdy przewodniczący, uprzedzony o konieczności rozwiązania zgromadzenia, wzbrania się to uczynić, a rozwiązanie zgromadzenia zostanie poprzedzone trzykrotnym ostrzeżeniem jego uczestników o takiej ewentualności (por. art. 12 ust. 2 ustawy).

Nakazuje to uznać, że art. 12 ust. 2 ustawy **jest zgodny** z art. 2, art. 57 w związku z art. 31 ust. 3, a także art. 11 EKPCz.

XII. Brak uwzględnienia postulatów strony społecznej

W stosunku do przepisów ustawy – Prawo o zgromadzeniach, których brzmienie zostało nadane w wyniku wejścia w życie ustawy zmieniającej, podniesiono także zarzut o charakterze proceduralnym, związany z niedochowaniem

procedur konsultacyjnych w postępowaniu legislacyjnym. Na tym tle wnioskodawca stwierdził, że kwestionowane regulacje zignorowały postulaty zgłaszane przez różne środowiska w trakcie postępowania ustawodawczego dotyczącego ustawy zmieniającej, wskazujące nie niedopuszczalność wprowadzenia ograniczeń w sferze wolności zgromadzeń. W związku z tym, w ocenie wnioskodawcy, art. 6 ust. 2b, art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 3, art. 7a, art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 3 i 4, art. 12 ust. 2 oraz art. 13a ustawy naruszają zasadę dialogu społecznego, statutowaną w art. 20 Konstytucji.

Z perspektywy tak sformułowanych zarzutów trzeba podnieść podstawową wątpliwość, czy i w jakim stopniu władze publiczne, w tym władza wykonawcza i ustawodawcza, podlegają w procesie stanowienia prawa regułom wyrażonym w art. 20 Konstytucji, skoro tryb uchwalania ustawy jest unormowany w innych przepisach tego aktu. Nie przesądzając definitywnie tej kwestii, na potrzeby niniejszego postępowania wystarczające jest odwołanie się do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym z art. 20 Konstytucji nie wynika „nakaz dochodzenia do treści ustaw poprzez konsensus”, w szczególności „[p]rzepis ten nie może być [...] podstawą do wnioskowania o tym, że każda ustawa (akt normatywny) wymaga przeprowadzenia obligatoryjnych konsultacji, i to w formie, na jaką się godzą wszyscy partnerzy społeczni” (zob. postanowienie TK z 7 września 2002 r., sygn. akt K 17/02). Z przytoczonych ustaleń wynika, że wskazany jako wzorzec kontroli art. 20 Konstytucji nie zawiera treści normatywnych przypisywanych mu przez wnioskodawcę. W tej sytuacji art. 20 Konstytucji stanowi nieadekwatny wzorzec kontroli.

W związku z powyższym należy uznać, że art. 6 ust. 2b, art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 3, art. 7a, art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 3 i 4, art. 12 ust. 2 oraz art. 13a ustawy **nie są niezgodne** z art. 20 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz