

Nowelizacja ustawy *Prawo o zgromadzeniach* z 2012 roku a międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka

Wolność zgromadzeń o charakterze pokojowym zaliczana jest do podstawowych swobód politycznych. Zakres jej ochrony określają liczne przepisy umów międzynarodowych, którymi związało się państwo polskie: art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych¹ (MPPOiP), art. 11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC)² oraz art. 12 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP)³. Na terenie Rzeczypospolitej (RP) możliwość pokojowych zgromadzeń regulowana jest, w podstawowym zakresie, w art. 57 polskiej Konstytucji⁴. Jak trafnie ujął to polski Trybunał Konstytucyjny (TK) – powołując się także na wymienione traktaty – wspomniany przepis „gwarantuje wolność zgromadzeń politycznych, innych zgromadzeń publicznych, a także zgromadzeń prywatnych, nie związanych ze sferą życia publicznego. Ochrona konstytucyjna rozciąga się zarówno na zgromadzenia w pomieszczeniach zamkniętych jak i na zgromadzenia na otwartej przestrzeni, w tym m.in. na zgromadzenia na drogach publicznych. Konstytucja, podobnie jak Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, zapewnia ochronę wyłącznie zgromadzeniom pokojowym. Pojęcie zgromadzeń poko-

¹ Dz.U. 1977, Nr 38, poz. 167.

² Dz. U. Nr 1993, 61 poz. 284.

³ Dz. Urz. UE 2012 C 326. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, treść art. 12 KPP zasadniczo wzorowana jest na art. 11 EKPC i jednocześnie Karta w zakresie wolności zgromadzeń nie wychodzi poza istniejące w Polsce standardy. R. Wieruszewski, *Postanowienia Karty Praw Podstawowych w świetle wiążących Polskę umów międzynarodowych i postanowień Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 123; *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 410.

⁴ Konstytucja z dn. 2.04 1997 r. Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm. Art. 57 zapewnia każdemu wolność organizowania i uczestnictwa w pokojowych zgromadzeniach.

jowych należy odnieść do przebiegu zgromadzenia. Zgromadzenie pokojowe to takie, które przebiega z poszanowaniem integralności fizycznej osób oraz mienia prywatnego i publicznego. Pojęcie „zgromadzenia pokojowego” wyklucza zatem stosowanie przemocy oraz przymusu przez uczestników zgromadzenia zarówno wobec innych jego uczestników, jak i wobec osób trzecich oraz funkcjonariuszy publicznych”⁵.

Należy podkreślić, iż wolność zgromadzeń jest związana z jeszcze innymi, fundamentalnymi prawami politycznymi oraz osobistymi. Szczególnie widoczne „pokrewieństwo” istnieje pomiędzy nią a swobodą stowarzyszania. Zarówno w art. 11 EKPC, jak i art. 12 KPP obie te wolności regulowane są w tych samych przepisach. Jednocześnie mają one wspólny katalog ograniczeń, obie są wolnościami politycznymi o charakterze kolektywnym i są ze sobą powiązane treściowo. Dodatkowo swoboda zgromadzeń silnie koresponduje z wolnością myśli, sumienia i religii oraz swobodą ekspresji⁶. Także w polskim orzecznictwie dostrzega się takie powiązanie. TK, przyjmując szerokie rozumienie zgromadzeń „jako zgrupowania osób rozważających wspólnie sprawy zarówno publiczne, jak i niepubliczne (prywatne)” uznał, iż swoboda pokojowego demonstrowania jest „nie tylko funkcjonalnie związana z wolnością wyrażania opinii jako istotą prawa obywatelskiego (politycznego) realizowanego w społeczeństwie obywatelskim, ale także z wolnością stowarzyszania się”⁷.

Wolność zgromadzeń ma więc istotne znaczenie dla jednostek zamierzających manifestować swoje postawy czy poglądy, ale również dla grup ludzi czy organizacji. Trudno sobie wyobrazić możliwość działania zarówno różnorodnych zrzeszeń – stowarzyszeń, związków zawodowych czy partii politycznych – jak i jakichkolwiek grup obywateli zainteresowanych sprawami publicznymi bez szerokiej, precyzyjnie uregulowanej, możliwości demonstrowania swoich poglądów.

W ostatnich latach kwestie wynikające z wolności zgromadzeń stały się przedmiotem licznych orzeczeń polskich sądów, w tym przede wszystkim Trybunału Konstytucyjnego⁸ oraz instytucji międzynarodowych, takich jak Ko-

⁵ Orzeczenie TK z dn. 28.06. 2000 r., sygn. akt K 34/99, OTK-A 2000, nr 5, poz. 142, ust. III, pkt 1.

⁶ P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998, s. 19; A. Wróbel, *Wolność zgromadzania się*, [w:] *Wolności i prawa polityczne*, t. III, red. W. Skrzydło, Kraków 2002, s. 31; P. van Dijk, G.J. van Hoof, *Theory and Practice of The European Convention on Human Rights*, Boston 1990, s. 429; I. Cameron, *National Security and the European Convention on Human Rights*, The Hague – London – Boston 2000, s. 471; N. Jayawickrama, *The Judicial Application of Human Rights Law. National, Regional and International Jurisprudence*, Cambridge 2003, s. 725; Zob. szerzej M. Jastrzębski, *Partie polityczne a prawa człowieka – prawo i praktyka polska na tle standardów międzynarodowych*, Toruń 2010, s. 282 i nast.

⁷ Orzeczenie TK z dnia 18.01.2006 r. sygn. akt K 21/05, OTK-A 2006, nr 1 poz. 4, pkt 3.1.

⁸ TK ostatnio czterokrotnie wypowiedział się o różnych aspektach wolności zgromadzeń. Zob. Orzeczenie TK z dn. 28.06. 2000 r., sygn. akt K 34/99, OTK-A 2000, nr 5, poz. 142; orze-

mitet Praw Człowieka (KPC) ONZ, Europejska Komisja Praw Człowieka (EKPCz) czy Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC)⁹. Co warto podkreślić, krajowe organy sądowe często w swoich wyrokach odwoływały się do orzecznictwa organów międzynarodowych, w tym szczególnie podmiotów zajmujących się ochroną postanowień EKPC. Tak częsta działalność orzecznicza polskich sądów w przedmiotowej kwestii prowokuje pytanie, na ile praktyka i jureksprudence krajowa dotycząca wolności zgromadzeń jest zgodna z międzynarodowymi standardami praw człowieka.

Jednocześnie w dniu 9 listopada 2012 r. w Polsce weszła w życie kontrolerska nowelizacja ustawy *Prawo o zgromadzeniach* (PZgr), która szczegółowo normuje ramy prawne przeprowadzenia demonstracji¹⁰. Inicjatorem jej przeprowadzenia był prezydent Bronisław Komorowski, a bezpośrednim impulsem były zamieszki pomiędzy uczestnikami antagonistycznych zgromadzeń podczas „Marszu Niepodległości” 11 listopada 2011 r.¹¹

Celem niniejszego artykułu jest analiza porównawcza głównych założeń tytułowej nowelizacji PZgr z tezami wynikającymi z orzecznictwa zarówno sądów polskich, jak i jureksprudence organów międzynarodowych, zajmujących się ochroną praw człowieka.

Podstawowe założenia prezydenckiej nowelizacji ustawy regulującej wolność zgromadzeń to:

1. Wprowadzenie obowiązku powiadamiania organu gminy o uczestnictwie w zgromadzeniach osób, których rozpoznanie z powodu ubioru, zakrycia twarzy lub zmiany wyglądu nie jest możliwe;

czenie TK z dn. 10.11.2004 r., sygn. akt Kp 1/04 OTK-A 2004, nr 10, poz. 105; orzeczenie TK z dnia 18.01.2006 r. sygn. akt K 21/05, OTK-A 2006, nr 1 poz. 4; orzeczenie TK z dn. 10.07.2008 r., sygn. akt P 15/08 OTK-A 2008, nr 6, poz. 105. Także inne polskie sądy zajmowały się tym zagadnieniem. Zob. np. orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z dn. 25.05.2006 r., sygn. akt I OSK 329/06; orzeczenie Sądu Najwyższego (SN) z dn. 05.01.2001 r., sygn. akt III RN 38/00, OSNP 2001/18 poz. 546.

⁹ Np. komunikat w sprawie *Kivenmaa v. Finlandia* z dn. 09.06.1994 r., nr skargi 412/1990, U.N. Doc CCPR/C/50/D/412/1990; komunikat w sprawie *Zaleskaya v. Białoruś* z dn. 28.04.2011 roku, nr skargi 1604/2007, U.N. Doc CCPR/C/101/D/1604/2007; decyzja G. v. Niemcy z dn. 06.03.1989 r., skarga nr 13079/87, DR 50; decyzja *Christians against Racism and Fascism v. Zjednoczone Królestwo* z dn. 16.07.1980, skarga nr 8440/78, DR 21; orzeczenie „*Ärtze Für Leben*” v. Austria z dn. 21.06.1988, skarga nr 10126/82; orzeczenie *Zjednoczona Organizacja Macedońska Ilinden – PIRIN i Inni v. Bułgaria* z dn. 20.10.05, skarga nr 59489/00; orzeczenie *Ouranio Toxo i Inni v. Grecja* z dn. 20.10.2005, skarga nr 74989/01; orzeczenie *Bączkowski i inni v. Polska* z dn. 03.05.2007 r., skarga nr 1543/06; orzeczenie *Molnar v. Węgry* z dn. 7.10.2008 r., skarga nr 10346/05; orzeczenie *Skiba v. Polska* z dn. 7.07.2009, skarga nr 10659/03; orzeczenie *Szerdahelyi v. Węgry* z dn. 17.01.2012 r., skarga nr 30385/07.

¹⁰ Ustawa z dnia 14 września 2012 r. o zmianie ustawy – *Prawo o zgromadzeniach*, Dz.U. 2012, Nr 0, poz. 1115 z dnia 9 października 2012 r. Aktualnie tekst jednolity ustawy – *Prawo o zgromadzeniach*: Dz.U. 2013, Nr 0, poz. 397.

¹¹ W. Wybranowski, *Będzie gorąco 11 listopada*, <http://www.rp.pl/artukul/939084.html?print=tak&p=0>, dostęp: 5.04.2013 r.

2. W celu eliminacji zagrożeń związanych z przeprowadzaniem proponuje się wprowadzenie regulacji dopuszczającej odbycie w tym samym miejscu i czasie dwóch lub więcej zgromadzeń tylko w sytuacji, gdy możliwe jest oddzielenie demonstracji w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znaczących rozmiarach;

3. Rozszerzenie zakresu odpowiedzialności przewodniczącego zgromadzenia, ze względu na rolę, jaką odgrywa w zakresie zapewnienia pokojowego charakteru zgromadzenia;

4. Zakaz uczestniczenia w zgromadzeniach osób posiadających przy sobie wyroby pirotechniczne oraz materiały pożarowo niebezpieczne;

5. Obowiązek informowania przez organ gminy Szefa Biura Ochrony Rządu o miejscu, dacie i przewidywanej liczbie uczestników zgromadzenia, w przypadku gdy zgromadzenie planowane jest w pobliżu obiektów podlegających ochronie Biura Ochrony Rządu;

6. Nałożenie na przewodniczącego obowiązku posiadania wyróżników otrzymanych od organu gminy określających jego funkcję, z powodu jego roli jako osoby kierującej przebiegiem zgromadzenia;

7. Obowiązek delegowania przez organ gminy swoich przedstawicieli na zgromadzenie, w przypadku gdy przewidywana liczba uczestników jest większa niż 500 osób lub istnieje ryzyko niebezpieczeństwa naruszenia porządku publicznego;

8. Możliwość rozwiązania zgromadzenia, po spełnieniu szeregu ustawowych warunków, także w przypadku niemożności skontaktowania się z jego przewodniczącym¹².

Należy zauważyć, iż od początku prac legislacyjnych projekt prezydencki wywołał szerokie kontrowersje, stał się przedmiotem konsultacji i krytyki¹³, co ostatecznie spowodowało zaskarżenie części nowych unormowań oraz niektórych pierwotnych regulacji ustawy *Prawo o zgromadzeniach* przez Rzecznika Praw Obywatelskich do TK¹⁴.

¹² Uzasadnienie do projektu zmiany ustawy – *Prawo o zgromadzeniach* z dn. 24.11.2011 r., druk sejmowy Nr 34, s. 2-7., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=35> [dostęp 12.09.13]

¹³ Zob. np. *Stanowisko Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w związku z wniesieniem przez Prezydenta RP inicjatywy ustawodawczej – projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach*, druk sejmowy nr 35, <http://www.hfhrpol.waw.pl/legislacja/images/stories/file/skan-%20ozgromadzenia%20popr.pdf>, [dostęp 10.03.2013 r.] lub *Sprawozdanie z wystąpienia publicznego w Sejmie w sprawie nowelizacji ustawy o zgromadzeniach* <http://www.hfhr.pl/wy-slychanie-publiczne-w-sprawie-nowelizacji-ustawy-o-zgromadzeniach/>, [dostęp 10.03.2013 r.]; *Stanowisko stowarzyszenia sędziów polskich Iustitia w sprawie projektowanej zmiany ustawy o zgromadzeniach*, <http://www.iustitia.pl/index.php/uchwaly/225-stanowisko-stowarzyszenia-sedziow-polskich-iustitia-w-sprawie-projektowanej-zmiany-ustawy-o-zgromadzeniach>, [dostęp 10.03.2013 r.]

¹⁴ *Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dn. 04.03.2013 r.*, sygn.. akt RPO-714908-I/12/ST/KM.

Zasadniczo wątpliwości co do zgodności z konstytucyjnymi i międzynarodowymi standardami wolności zgromadzeń nie budzą cele nowelizacji wymienione w punktach 4, 5, 6, 7 i 8. W pierwszym z nich dokonano tylko, w gruncie rzeczy niepotrzebnego doprecyzowania, iż w zgromadzeniach nie mogą uczestniczyć osoby posiadające przy sobie broń, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne czy inne niebezpieczne materiały lub narzędzia (art. 3 ust. 2 PZgr). Jeżeli ustawa dotyczy tylko zgromadzeń pokojowych, to dodane do treści analizowanego przepisu „wyroby pirotechniczne” mieszczą się w zakresie kategorii „inne niebezpieczne materiały lub narzędzia”. Tym bardziej, że jak uznał TK w jednym ze swoich wcześniejszych wyroków, zakaz uczestnictwa w zgromadzeniach osób posiadających przy sobie „broń, materiały wybuchowe lub inne niebezpieczne narzędzia” nie budzi wątpliwości. „Dopuszczenie do uczestnictwa w zgromadzeniu publicznym takich osób stanowiłoby poważne zagrożenie dla pokojowego charakteru zgromadzenia, a w rezultacie dla wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 *Konstytucji*. Powyższe ograniczenie jest więc ograniczeniem prewencyjnym. Nie musi wynikać z oceny zachowania osoby posiadającej broń lub inne niebezpieczne narzędzie. Sam fakt posiadania broni, materiałów wybuchowych lub innych niebezpiecznych narzędzi w wysokim stopniu uprawdopodobnia zagrożenie dla pokojowego przebiegu zgromadzenia”¹⁵.

Natomiast zmiany zawarte w punktach 5, 6, 7, 8 mają charakter głównie „techniczny” – usprawniają przepływ informacji odnoszących się do manifestacji pomiędzy organami władzy publicznej, znoszą wymóg pojawiania się przedstawiciela gminy na małych zgromadzeniach oraz odnoszą się do kwestii właściwego oznaczenia przewodniczącego demonstracji oraz umożliwiają organom władzy publicznej rozwiązanie zgromadzenia w sytuacji, gdy przewodniczący jest nieobecny.

Natomiast pozostałe założenia nowelizacji PZgr wydają się budzić poważne wątpliwości co do ich zgodności z *Konstytucją*, wymienionymi wyżej normami traktatowymi oraz orzecznictwem organów międzynarodowych chroniących przestrzeganie praw człowieka. W związku z tym te elementy przedmiotowej nowelizacji wymagają porównania ze standardami konstytucyjnymi oraz międzynarodowymi swobody zgromadzeń wypracowanymi w orzecznictwie sądów polskich oraz międzynarodowych (głównie EKPCz i ETPC).

¹⁵ Orzeczenie TK z dn. 10.11. 2004 r., sygn. akt Kp 1/04 OTK-A 2004, nr 10, poz. 105, ust. III, pkt 1.2.

OBOWIĄZEK POWIADAMIANIA ORGANU GMINY O UCZESTNICTWIE OSÓB NIEDAJĄCYCH SIĘ ZIDENTYFIKOWAĆ

W toku prac legislacyjnych w parlamencie wymóg powiadamiania organu gminy przez organizatorów demonstracji o uczestnictwie w zgromadzeniach osób, których rozpoznanie z powodu ubioru, zakrycia twarzy lub zmiany wyglądu nie jest możliwe (projekt dodawał ust. 3 w art. 3 oraz pkt 3a w ust. 2 art. 7 PZgr) został uchylony. Wynika to z faktu, iż był on literalnie sprzeczny z tezami zawartymi we wcześniejszym orzecznictwie TK.

Polski sąd konstytucyjny, powołując się także na orzecznictwo organów strasburskich, uznał za niekonstytucyjną, planowaną wcześniej nowelizację ustawy PZgr. Zakwestionowany przepis odmawiał pokojowego charakteru zgromadzeniu, w którym uczestniczyły osoby zamaskowane, których „identyfikacja jest trudna lub wręcz niemożliwa”. TK argumentował, że z istoty swobody zgromadzeń wynika również anonimowość uczestników demonstracji, ale już nie jej organizatorów. Zwrócił również uwagę na nieprecyzyjność przedmiotowego przepisu. Z jego treści wynikało, że oprócz osób celowo zamaskowanych, organy władzy publicznej mogłyby za takie podmioty uznać uczestników niedających się zidentyfikować ze względu na cechy „naturalne”, takie jak np. fryzurę, długą brodę itp. Zdaniem polskiego sądu konstytucyjnego „wobec takich osób zakaz uczestnictwa w zgromadzeniach stanowiłby oczywistą, nadmierną ingerencję w konstytucyjną wolność uczestniczenia w zgromadzeniach publicznych. Osoby te powinny mieć możliwość pełnego korzystania z konstytucyjnej wolności uczestnictwa w zgromadzeniach”¹⁶. Brak zdefiniowania pojęcia „osoba, której wygląd zewnętrzny uniemożliwia jej identyfikację” pozostawiałby organom władzy publicznej swobodę ustalania ostatecznego kształtu i zakresu ograniczeń. Skutkowałoby to w praktyce swobodnym uznaniem decydentów w podejmowaniu decyzji istotnych dla realizacji wolności zgromadzeń.

Implikowało to, według TK, uznanie ewentualnej ingerencji władz publicznych w wolność zgromadzeń na podstawie omawianej normy za niekonieczną i nieproporcjonalną w demokratycznym społeczeństwie, co powodowało niezgodność z klauzulami limitacyjnymi praw i wolności człowieka zawartymi w art. 31 ust. 3 *Konstytucji* i art. 11 ust. 2 EKPC¹⁷.

¹⁶ Orzeczenie TK z dn. 10.11. 2004 r., ust. III, pkt 1.3.

¹⁷ Tamże. Zob. M. Jastrzębski, *Wolność zgromadzeń w Polsce. Zmiany legislacyjne i praktyka ich stosowania w świetle orzecznictwa sądów krajowych i międzynarodowych*, [w:] *Wokół współczesnych problemów ochrony praw człowieka*, red. W. Waclawczyk, Warszawa 2009, s. 190.

ZAKAZ ODBYCIA DWÓCH ZANTAGONIZOWANYCH DEMONSTRACJI W TYM SAMYM MIEJSCU I CZASIE

Artykuł 6 ust. 2b znowelizowanej ustawy PZgr dotyczy możliwości odbycia więcej niż jednego zgromadzenia w tym samym czasie, miejscu lub na takich samych trasach pochodu. Stworzono tu dodatkową normę kompetencyjną, umożliwiającą decydowanie przez organy władzy publicznej o możliwości odbycia dwóch lub więcej zgromadzeń, których terminy i miejsca odbycia w całości lub w części się pokrywają, ale pod warunkiem „ich oddzielenia lub odbycia w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach”. Jeżeli takie oddzielenie lub odbycie takich demonstracji nie byłoby możliwe, organ gminy uzyskał możliwość wpłynięcia na miejsce i czas zorganizowania demonstracji zgłoszonej później. Ma on, zgodnie z art. 7a ust. 1 i 3 w zw. z art. 8 ust. 2 PZgr, niezwłocznie wezwać organizatora „późniejszego” zgromadzenia do zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników. Organizator ma obowiązek zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia pochodu i poinformowania o tym fakcie organu władzy publicznej w zawitym terminie, „nie później niż na 2 dni przed datą zgromadzenia pod rygorem wydania zakazu takiej manifestacji”. Według prezydenta, takie rozwiązanie służyć ma „realizacji wolności zgromadzeń przy poszanowaniu bezpieczeństwa uczestników różnych zgromadzeń odbywających się w tym samym miejscu i czasie”¹⁸.

Unormowanie to budzi zasadnicze wątpliwości co do zgodności z przytoczonymi przepisami umów międzynarodowych, regulującymi zakres wolności zgromadzeń i ich wykładnią dokonaną w odpowiednich organach chroniących przestrzeganie postanowień tych traktatów.

Według ETPC, władze publiczne mają szereg obowiązków pozytywnych z tytułu wolności zgromadzeń, gdyż to państwo jest ostatecznym gwarantem zasady pluralizmu. „Prawdziwe i efektywne uwzględnienie wolności zrzeszania się i zgromadzeń nie może zostać zredukowane tylko do nieingerencji strony rządowej; czysto negatywna koncepcja nie byłaby zgodna ani z celem art. 11, ani z Konwencją jako całością. Dlatego mogą istnieć pozytywne obowiązki dla zabezpieczenia efektywnego korzystania z tych wolności”¹⁹. Wśród zobowiązań pozytywnych państwa dotyczących wolności zgromadzeń, organy strasburskie podkreślają szczególne znacznie konieczności zapewnienia

¹⁸ *Uzasadnienie do projektu zmiany ustawy – Prawo o zgromadzeniach z dn. 24.11.2011 r.*, druk sejmowy Nr 34, s. 4.

¹⁹ Orzeczenie *Bączkowski i inni v. Polska*, pkt 64; orzeczenie *Ouranio Toxo i Inni v. Grecja*, pkt 37; orzeczenie *Wilson, National Union of Journalists i inni v. Zjednoczone Królestwo* z dn. 02.07.2002 r., skargi nr 30668/96, 30671/96 i 30678/96, Reports 2002-V, pkt 41.

ochrony uczestników pokojowego zgromadzenia przed kontrademonstrantami, gdyż tylko w ten sposób można realnie gwarantować swobodę zgromadzeń. Tylko wtedy demonstranci i osoby organizujące manifestacje mogą swobodnie wyrażać swoje przekonania bez obawy użycia przemocy przez ich przeciwników. W innym wypadku wolność zgromadzeń może stać się czysto teoretyczna i iluzoryczna, a nie praktyczna i skuteczna, gdyż strach może skutecznie powstrzymać ewentualnych demonstrantów przed uczestniczeniem w zgromadzeniu²⁰.

Takie działanie władz publicznych jest niezbędne m.in. do prawidłowego funkcjonowania stowarzyszeń i partii politycznych²¹. Gdyby ETPC w swoim orzecznictwie ograniczył się tylko do takich stwierdzeń, to przedmiotowy przepis nowelizacji PZgr należałoby uznać zasadniczo za zgodny z art. 11 EKPC. Jednakże trybunał strasburski uznał również, że z obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom zgromadzeń nie wynika automatyczna możliwość nieudzielenia zgody nawet na wrogą kontrademonstrację. „Gdyby każda możliwość napięcia i gwałtownej konfrontacji podczas demonstracji między pozostającymi wobec siebie w opozycji grupami mogła usprawiedliwiać zakaz jej odbycia, społeczeństwo byłoby pozbawione możliwości wysłuchania różniących się od siebie poglądów”²². Dodatkowo według ETPC istotne znaczenie, w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa demonstrantom, ma istnienie funkcjonującego również w polskim systemie prawnym systemu notyfikacji zgromadzeń organom władzy publicznej. Umożliwia to odpowiednie przygotowanie się, szczególnie w przypadku dwóch wrogich kontrademonstracji i podjęcie stosownych środków w celu zapewnienia bezpiecznego przebiegu zgromadzeń²³.

W praktyce działania państwa powinny się sprowadzać do zapewnienia ochrony policyjnej legalnej demonstracji oraz do niedopuszczenia do spotkania zgromadzenia z kontrademonstrantami, na przykład poprzez zmianę trasy pochodu przeciwników politycznych. W szczególnie skrajnych wypadkach, gdy istnieją poważne obawy co do utrzymania bezpieczeństwa uczestników zgłoszonego zgromadzenia, organy władzy publicznej powinny zakazać kontrademonstracji strony przeciwnej²⁴. Należy jednak podkreślić, iż w orzecznictwie

²⁰ Orzeczenie „Ärtze Für Leben” v. Austria z dn. 21.06.1988, pkt 32.

²¹ Orzeczenie Ouranio Toxo i Inni v. Grecja, pkt 37. Zob. M. Jastrzębski, *Wolność zgromadzeń...*, dz. cyt., s. 192-193

²² Orzeczenie Stankov i Zjednoczona Organizacja Macedońska Ilinden v. Bułgaria z dn. 02.10.2001, skargi nr 29221/95 and 29225/95, Reports 2001-IX, pkt 107; orzeczenie Öllinger v. Austria z dn. 29.06.2006 r., skarga nr 76900/01, pkt 36.

²³ Orzeczenie Oya Ataman v. Turcja, z dn. 5.12.2006 r., skarga nr 74552/01, pkt 39, orzeczenie Molnar v. Węgry, pkt 37. Analogicznie orzeczenie TK z dn. 10.07. 2008 r., pkt III, ust. 6.3.

²⁴ Orzeczenie „Ärtze Für Leben” v. Austria z dn. 21.06.1988, pkt 32 i nast.

strasburskim taka ingerencja władzy publicznej, jak zakaz kontrmanifestacji czy nawet zmiana trasy pochodzenia lub miejsca zgromadzenia dotyczą ekstremalnych przypadków, kiedy istnieją dostateczne i uprawdopodobnione przesłanki, iż w przypadku jednoczesnego odbycia się, w tym samym miejscu i czasie, kilku antagonistycznych manifestacji, siły odpowiedzialne za zapewnienie im bezpieczeństwa mogą temu zadaniu nie sprostać.

Ta linia orzecznicza organów strasburskich jest w pełni akceptowana przez polski TK, który powołuje się w tej kwestii na szereg wyroków ETPC²⁵. Jednym z głównych zobowiązań władzy publicznej, wynikającym z wolności zgromadzeń, jest ochrona manifestacji przed agresywnymi kontrademonstracjami. Sąd konstytucyjny podkreśla również, podobnie jak ETPC, że prawo do kontrademonstracji nie może ograniczać prawa do demonstracji. Obowiązkiem władzy publicznej jest stworzenie możliwości odbycia zgłoszonego zgromadzenia w sytuacji, gdy zachowanie innych uczestników życia publicznego groziłoby niezrealizowaniem wolności zgromadzeń osób zgłaszających wnioski o odbycie demonstracji. Dodatkowo „ewentualność kontrademonstracji przy użyciu przemocy lub przyłączenia się skłonnych do agresji ekstremistów nie może prowadzić do pozbawienia tego prawa nawet wtedy, gdy istnieje realne niebezpieczeństwo, że zgromadzenie publiczne spowoduje naruszenie porządku publicznego przez wydarzenia, na które organizatorzy zgromadzenia nie mają wpływu, a władza publiczna uchyla się od podjęcia skutecznych działań w celu zagwarantowania realizacji wolności zgłoszonego zgromadzenia”²⁶.

Należy również podkreślić, iż ETPC w sprawie *Bączkowski przeciwko Polsce* uznał, że władze publiczne, ingerując w swobodę zgromadzeń, zasadniczo (poza wspomnianymi wyżej ekstremalnymi przypadkami) nie mogą zmieniać terminu, w którym organizatorzy planują przeprowadzić demonstrację. Wynika to z faktu, że zgromadzenie zorganizowane w momencie, gdy straciło swój kontekst lub znaczenie społeczne w aktualnej debacie społecznej albo politycznej, może mieć istotnie mniejsze znaczenie i nie wywrzeć zakładanego przez organizatorów wpływu. „Wolność zgromadzeń – jeśli zakazane jest jej wykonywanie w określonym czasie – może zostać uznana za niemającą jakiegokolwiek znaczenia”²⁷.

Zasadniczo również kwestia miejsca wybranego na zgromadzenie jest uprawnieniem organizatorów demonstracji. Władze publiczne mają możliwość czasowo wyłączyć niektóre obszary dla wszystkich manifestantów, kierować się tu jednak powinny względami legalności, konieczności i proporcjonalności postępowania ze względu na cele uprawnione wyrażone w art. 11 ust 2 EKPC²⁸.

²⁵ Orzeczenie TK z dn. 18.01.2006 r., pkt III, ust. 4.

²⁶ Tamże.

²⁷ Orzeczenie *Bączkowski i inni v. Polska*, pkt 82.

²⁸ Orzeczenie *Szerdahelyi v. Węgry* z dn. 17.01.2012 r., skarga nr 30385/07, pkt 32-35.

„Należy mieć jednak na uwadze, że wybór miejsca zgromadzenia publicznego jest ograniczony ze względu na to, że pewne miejsca nie mogą w zasadzie stanowić miejsca zgromadzenia ze względu na »prawa i wolności innych osób«, np. prawo własności lub ze względu na ustawowe ograniczenia, np. zakaz demonstracji w miejscach ważnych dla bezpieczeństwa państwa, co podlega kontroli ze strony Trybunału”²⁹. Jak podkreśla Andrzej Wróbel, pomiędzy organizatorem zgromadzenia i władzami publicznymi, odnośnie do miejsca i czasu odbycia demonstracji, powinna istnieć pewna elastyczność i współdziałanie celem zapewnienia sprawiedliwej równowagi między interesem indywidualnym polegającym na tym, aby „zgromadzenie odbyło się w miejscu i terminie wybranych przez organizatora, co umożliwia realizację prawa do swobodnego zgromadzania się oraz interesu ogólnego polegającego na tym, aby wybrane przez organizatora miejsce i termin zgromadzenia publicznego nie przyczyniło się do powstania nadmiernych uciążliwości. Względny na utrudnianie ruchu drogowego mogą być brane pod rozwagę, ale Trybunał wymaga bardzo silnego uzasadnienia dla zaakceptowania, iż mogą one dać podstawę zakazu zgromadzenia w danym miejscu”³⁰.

Analizowane przepisy ustawy PZgr pozostają również w sprzeczności z art. 57 *Konstytucji RP* i z jego wykładnią sformułowaną przez TK. Jak słusznie zauważyła RPO w swoim wniosku do TK, dotyczącym nowelizacji ustawy PZgr, art. 6 ust. 2b tego aktu prawnego powoduje, że już sam fakt notyfikacji większej liczby zgromadzeń wymusza zbadanie przez organ gminy, czy konieczne jest oddzielenie zgromadzeń lub ich odbycie w taki sposób, aby ich przebieg „nie zagrażał życiu lub zdrowiu albo mieniu w znacznych rozmiarach”. Powstaje więc domniemanie, że już samo zgłoszenie dwóch lub więcej demonstracji odbywających się w tym samym miejscu i czasie może stanowić zagrożenie wartości wymienionych w przedmiotowym przepisie i w konsekwencji „mogą się odbyć, jeżeli jest możliwe ich oddzielenie lub odbycie w taki sposób”, aby nie stanowiły zagrożenia dla wymienionych wartości. „Ustawodawca przyjął w związku z tym, że zgromadzenia takie ze swej natury nie mają charakteru pokojowego, w związku z tym niezbędne jest ich oddzielenie lub ustalenie, że są możliwe do przeprowadzenia w taki sposób, aby nie naruszały wskazanych w ustawie wartości”³¹.

Taka konstrukcja omawianego unormowania może, zdaniem RPO, doprowadzić do sytuacji, w której powodem wydania zakazu zgromadzenia będą nie merytorycznie uzasadnione przesłanki faktyczne, ściśle regła-

²⁹ *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, tom I, *Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 702–703.

³⁰ Tamże. Zob. *mutatis mutandis* orzeczenie Patyi i inni v. Węgry z dn. 7.10.2008 r., skarga nr 5529/05, pkt40–43.

³¹ *Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dn. 04.03.2013 r.*, dz. cyt. s. 14.

mentowane przez odpowiednie przepisy ustawy PZgr i oparte na legitymowanych wartościach konstytucyjnych, a tylko fakt, że jeden z organizatorów zgromadzenia zgłosił je później niż inny, a następnie nie wprowadził pożądaney zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników. „W sytuacji, gdy zgromadzenia są organizowane przez z lub większą liczbę organizatorów w tym samym czasie, w miejscach lub na trasach przejścia, które są tożsame lub w części się pokrywają ustawodawca w istocie w sposób niedopuszczalny przekształcił konstytucyjną wolność pokojowych zgromadzeń”³².

Należy również podkreślić, iż prezydent, wszczynając nowelizację omawianego aktu normatywnego, nie skorzystał z okazji do wykonania części wyroku ETPC w sprawie Bączkowski dotyczącej tzw. zgromadzeń spontanicznych oraz terminów rozpatrzenia przez organy krajowe odwołań od negatywnych dla organizatorów demonstracji decyzji. Podstawowymi cechami manifestacji spontanicznych są: brak uprzedniej notyfikacji władzom krajowym miejsca i terminu odbycia zgromadzenia, natychmiastowa i adekwatna reakcja na pewne wydarzenie polityczne lub inne poprzez demonstrację oraz fakt, że opóźnienie zgromadzenia czyniłoby tę reakcję nieaktualną³³.

Sąd strasburski uznał, iż aby można było efektywnie korzystać z wolności zgromadzeń „istotne jest, by obowiązujące prawo zawierało rozsądne terminy, w granicach, w których władze państwowe powinny działać przy wydawaniu decyzji. Obowiązujące przepisy stanowiły terminy na złożenie przez skarżących ich wniosków. Władze nie były natomiast zobowiązane przez jakiegokolwiek obowiązujące przepisy do wydania ostatecznej decyzji przed planowaną datą demonstracji. Trybunał nie jest dlatego przekonany, że środki dostępne w niniejszej sprawie skarżącym mogły przynieść im odpowiednie zadośćuczynienie domniemanym naruszeniom Konwencji”³⁴. W jednym z wcześniejszych wyroków sąd strasburski, nie negując wymogu notyfikacji, jako możliwości przygotowania się przez władze publiczne do realizacji ich zobowiązań pozytywnych wynikających z art. 11 EKPC uznał, że w sytuacji zaistnienia zgromadzeń nienotyfikowanych, kiedy demonstranci nie angażują się w akty przemocy, istotnym jest, by władze publiczne okazały pewien stopień tolerancji wobec pokojowych zgromadzeń. W innym przypadku swoboda zgromadzeń zagwarantowana w artykule 11 Konwencji może zostać pozbawiona swojej istoty³⁵.

³² *Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich*, dz. cyt., s. 15.

³³ *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, s. 698-699. Zob. orzeczenie Molnar v. Węgry, pkt 38-39.

³⁴ Orzeczenie Bączkowski i inni v. Polska, pkt 83; .

³⁵ Orzeczenie Oya Ataman v. Turcja, pkt 39 i 42.

Także polski TK uznał argumentację sądu strasburskiego. Mimo iż z podobnych powodów co ETPC orzekł, że istnienie przepisu porządkowego umożliwiającego karanie osób organizujących demonstracje bez uprzedniej notyfikacji jest zgodne z przepisami konstytucyjnymi i EKPC, to jednak sformułował w tym zakresie kilka postulatów *de lege ferenda* dla ustawodawcy³⁶. Uznał on, że notyfikacja w ciągu od 30 do 3 dni przed terminem odbycia zgromadzenia faktycznie uniemożliwia odbycie zgodnie z prawem zgromadzenia spontanicznego i to unormowanie jest zbyt „sztywne” i wymaga interwencji parlamentu, także w zakresie wprowadzenia elastyczniejszych i szybszych form zawiadomienia o planowanej demonstracji, takich jak np. poprzez e-mail czy faks³⁷.

Nowelizacja art. 9 PZgr teoretycznie czyni zadość wymogom przedstawionym przez TK i ETPC. Mimo pozostawienia terminów podjęcia i dostarczenia decyzji o zakazie zgromadzenia publicznego organizatorowi (3 dni od dnia zawiadomienia, nie później jednak niż na 24 godziny przed datą zgromadzenia) oprócz formy pisemnej możliwe jest również jej dostarczenie za pomocą środków komunikacji elektronicznej (podobnie decyzja odwoławcza). Jednocześnie kopię decyzji pierwszej instancji wraz z aktami sprawy otrzymuje wojewoda, który w przypadku wniesienia do niego odwołania rozpatruje je w ciągu 24 godzin od jego otrzymania.

Jednakże w praktyce taka procedura może być, w pewnych sytuacjach, „iluzoryczna i teoretyczna”, a nie – jak wymaga tego ETPC – „rzeczywista i praktyczna”. Wynika to z faktu, że w niektórych przypadkach, znowelizowana procedura w dalszym ciągu nie gwarantuje organizatorowi zgromadzenia uzyskania rozstrzygnięcia odwoławczego przed datą zgromadzenia. Przepis art. 9 ust. 2 PZgr wyznacza aktualnie organizatorowi manifestacji termin 24 godzin na wniesienie odwołania od takiej decyzji (wcześniej były to 3 dni). Wojewoda, jako organ odwoławczy, zgodnie z ust. 4 wymienionego przepisu, ma obowiązek rozpatrzenia takiego odwołania w ciągu 24 godzin. Jak słusznie wyliczyła RPO, może zaistnieć sytuacja, w której organizator, zgodnie z art. 7 ust. 1 PZgr, zawiadomi organ gminy o planowanej manifestacji nie później niż na 3 dni (np. o godz.

³⁶ Orzeczenie TK z dn. 10.07. 2008 r., ust. III, pkt 8.1-8.4. Zob. M. Jastrzębski, *Administracyjnoprawna regulacja zgromadzeń publicznych*, [w:] *Współczesna administracja publiczna w Polsce. Wybrane zagadnienia prawne, polityczne i ekonomiczne*, pod red. R. Bruskiego, J. Joachimowskiego, T. Kuczura, Toruń 2010, s. 222-223.

³⁷ Orzeczenie TK z dn. 10.07. 2008 r., ust. III, pkt 8.7. Jednocześnie TK stwierdził tu, iż sądy stosujące Kodeks Wykroczeń (KW) w sprawach tzw. zgromadzeń spontanicznych powinny stosować się do konstytucyjnego kryterium proporcjonalności ograniczeń praw i wolności oraz do całokształtu norm zawartych w KW, w tym do jego art. 1, który w definicji wykroczenia zawiera kryteria społecznej szkodliwości i winy.

23:59) przed datą zgromadzenia. Ewentualny zakaz demonstracji może zostać wydany 24 godziny przed datą jej odbycia. W takim przypadku, nawet jeśli organizator wniesie odwołanie niezwłocznie po otrzymaniu decyzji, nie gwarantuje mu to otrzymania ostatecznego rozstrzygnięcia wojewody (ma on na rozstrzygnięcie 24 godziny) przed planowaną datą zgromadzenia. W związku z tym, co podkreślił RPO, „mimo że od wydania wyroku w sprawie Bączkowski p. Polsce minęło ponad 5 lat, Polska nadal nie doprowadziła stanu prawnego do zgodnego z wymogami Konwencji”³⁸.

Wadliwość przedmiotowej regulacji powoduje, iż jest ona sprzeczna nie tylko z art. 11 EKPC, ale również z jej art. 13, formułującym prawo do skutecznego środka odwoławczego. W opinii ETPC samo istnienie jakiegoś krajowego środka odwoławczego może okazać się niewystarczające, gdyż art. 13 wymaga, aby środek był „skuteczny”, tzn. adekwatny i efektywny³⁹. Uregulowanie postępowania odwoławczego w nowelizacji PZgr nie spełnia tych wymogów. Należy również zaznaczyć, iż zasadniczo korzystne z punktu widzenia organizatorów demonstracji uelastycznienie możliwości jej notyfikacji poprzez pocztę elektroniczną czy faks może doprowadzić paradoksalnie do sytuacji faktycznych, w których niemożliwe będzie zastosowanie przepisów regulujących sytuację, w której wydaje się organizatorom później składającym wnioski nakaz zmiany miejsca lub czasu odbycia manifestacji. Stać się tak może w momencie, gdy system informatyczny urzędu gminy zarejestruje wpływ notyfikacji dotyczących przeprowadzenia zgromadzeń kilku antagonistycznych grup dokładnie w tym samym czasie.

W związku z powyższymi wątpliwościami także RPO uznał, iż analizowana regulacja, „przez to, że nie gwarantuje organizatorowi zgromadzenia uzyskania rozstrzygnięcia odwoławczego przed datą zgromadzenia, jest niezgodna z art. 78 w zw. z art. 57 Konstytucji oraz z art. 13 w zw. z art. 11 Konwencji”⁴⁰.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ PRZEWODNICZĄCEGO ZA POKOJOWY PRZEBIEG ZGROMADZENIA

Przepis art. 10 PZgr ustanawia obowiązek ustanowienia, podczas każdej demonstracji, jej przewodniczącego. Jest nim najczęściej organizator zgromadzenia albo osoba, która wyraziła zgodę na przejęcie jego obowiązków. Ust. 3 przedmiotowego artykułu stanowi, że przewodniczący zgromadzenia odpowiada za zgodny z przepisami prawa przebieg zgromadzenia i podej-

³⁸ Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dn. 04.03.2013 r., dz. cyt., s. 28.

³⁹ Orzeczenie Bączkowski i Inni v. Polska, pkt 80-84.

⁴⁰ Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dn. 04.03.2013 r., dz. cyt., s. 26.

muje w tym celu przewidziane w ustawie środki. Przewodniczący jest również zobowiązany do przeprowadzenia zgromadzenia w taki sposób, aby zapobiec powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia i podejmowania w tym celu przewidzianych w ustawie środków.

Jak zauważyła RPO, omawiana regulacja jest nieprecyzyjna – możliwe są bowiem jej dwie odmienne interpretacje. Alternatywnie albo nie wprowadza ona sankcji karnej czy administracyjnej za niedopełnienie ciężącego na przewodniczącym obowiązku, wprowadzając zmodyfikowaną odszkodowawczą odpowiedzialność cywilną lub zawiera on normę pustą, która nie jest obciążona żadną sankcją. W rezultacie przepis byłby swoistym postulatem ustawodawcy, mającym na celu wywołanie pożądaných skutków. Niezgodne jest to z zasadą rzetelnej legislacji, wynikającą z reguły państwa prawnego zawartej w art. 2 *Konstytucji*. Nie spełniono więc podczas konstruowania art. 10 ust. 3 PZgr wymogu formułowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, co jest szczególnie istotne podczas wprowadzania jakichkolwiek ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Jeśli taki wymóg nie zostanie spełniony, możliwe jest uznanie, iż limitacja wolności zgromadzeń nie spełnia testu legalności i konieczności ograniczenia w rozumieniu art. 11 ust. 2 EKPC⁴¹.

Zgodnie z ustaloną przez ETPC linią orzeczniczą, jakakolwiek limitacja wolności zgromadzeń nie może opierać się na zwykłych przypuszczeniach, założeniach lub spekulacjach. Podstawą takich ograniczeń musi być akceptowalna przez ETPC ocena odnośnych faktów, a uzasadnienie ograniczenia musi być relewantne i wystarczające oraz przekonujące i nieodparte. Obowiązkiem władz publicznych jest ściśle określenie podstawy każdego rozstrzygnięcia i przedstawienie wszystkich istotnych i przekonywujących szczegółów. Sąd strasburski uznaje również, że dopuszczalne są pewne ograniczenia wolności zgromadzeń, ale są to wyjątki podlegające interpretacji zawężającej, a konieczność jakichkolwiek ograniczeń musi być przekonująco uzasadniona⁴².

Tym bardziej, że zdaniem RPO, przepis art. 10 ust. 3 obciąża organizatora zgromadzenia odpowiedzialnością za działania osób trzecich – uczestników zgromadzenia. W praktyce nie ma on jednak możliwości „kontrolowania czy wpływu na zachowanie uczestników zgromadzenia, która usprawiedliwiłaby obciążenie go przez ustawodawcę”⁴³. Symptomatyczny jest tu fakt, że TK uchylił już wcześniej podobną nowelizację ustawy PZgr, w której zadekretowano odpowiedzialność organizatora zgromadzenia za szkody wyrządzone przez uczestnika zgromadzenia podczas jego przebiegu lub bezpośrednio po jego rozwiązaniu. Trybunał Konstytucyjny uznał

⁴¹ *Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich*, dz.cyt., s. 29.

⁴² *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, s. 708-709.

⁴³ *Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dn. 04.03.2013 r.*, op. cit., s. 31.

wprowadzenie takiej odpowiedzialności organizatora za cudzy czyn za niezgodne z art. 2 oraz art. 57 *Konstytucji*. Według Trybunału, „tak ukształtowana odpowiedzialność może prowadzić do oczywistego naruszenia konstytucyjnych gwarancji wolności zgromadzeń. Niemożliwy do realizacji obowiązek organizatora zgromadzenia, a jednocześnie ryzyko najdalej idącej odpowiedzialności majątkowej są czynnikami stwarzającymi istotną i nieuzasadnioną dostatecznie racjami demokratycznego państwa barierę dla realizacji wolności zgromadzeń”⁴⁴.

Należy również odnotować, iż ETPC, w kontekście karania organizatorów zgromadzeń spontanicznych, nienotyfikowanych uznał, że jakiegokolwiek restrykcje nakładane na organizatorów, szczególnie jeśli przybierają postać sankcji karnych, powinny być proporcjonalne do celu prawowitego ograniczenia i zawsze wymagać szczególnego uzasadnienia. Fundamentalne znaczenie wolności zgromadzeń powoduje, iż zasadniczo (poza przypadkiem utraty przez demonstrację pokojowego charakteru), jedynymi sankcjami powinny być tu ewentualnie kary pieniężne⁴⁵. Nawet jednak kara grzywny wymierzona działaczom opozycyjnej partii politycznej, która zorganizowała zgromadzenie uznane za nielegalne na podstawie prawa krajowego, może okazać się nieproporcjonalna i stanowić naruszenie art. 11 EKPC⁴⁶.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, aktualna nowelizacja art. 10 ust. 3 PZgr może być interpretowana jako wprowadzenie odpowiedzialności majątkowej organizatora/przewodniczącego zgromadzenia za wszystkie czyny niedozwolone uczestników manifestacji. Analizowany przepis nie dość, że nie przewiduje sposobu zwolnienia się z takiej odpowiedzialności, to nie precyzuje również żadnych przysługujących organizatorowi środków, które mógłby podjąć dla zapobieżenia powstaniu szkód i uchylenia się od odpowiedzialności. W związku z tym Rzecznik uznał powyższy zapis za niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 *Konstytucji*⁴⁷.

Należy dodać, że pierwotna wersja nowelizacji prezydenckiej ustawy *Prawo o zgromadzeniach* zawierała katalog kar pieniężnych wyższy niż grzywna przewidziana w kodeksie wykroczeń. Według tej propozycji przewodniczący zgromadzenia niewykonujący obowiązków w celu zapobieżenia naruszeniom porządku publicznego przewidzianych w art. 10 ust. 3 PZgr podlegał każe grzywny do 7000 zł, a uczestnik manifestacji, który nie podporządkował się postanowieniom przewodniczącego zagrożony był karą w wysokości do 10 000 zł. Tak uciążliwa sankcja mogła przyczynić się do wywołania tzw.

⁴⁴ Orzeczenie TK z dn. 10.11.2004 r., ust. III, pkt 1.3.

⁴⁵ Zob. orzeczenie Skiba v. Polska.

⁴⁶ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, s. 705-706.

⁴⁷ Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dn. 04.03.2013 r., dz. cyt., s. 32-33.

„efektu mrożącego” (*chilling effect*), zniechęcającego zarówno do organizowania, jak i udziału w demonstracjach. Wzbudziło to sprzeciw m.in. przedstawicieli Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Podkreślili oni, że „kodeks wykroczeń stanowi, że grzywnę wymierza się w wysokości od 20 zł do 5000 zł, chyba że ustawa stanowi inaczej. HFPC postuluje dostosowanie wysokości grzywny do systemu kar określonych w kodeksie wykroczeń”⁴⁸. W toku prac nad nowelizacją PZgr w parlamencie postulat ten został uwzględniony.

* * *

Podstawowym założeniem, które legły u podstaw prezydenckiej nowelizacji ustawy PZgr było stwierdzenie, iż „przyjęte ponad 20 lat temu regulacje wymagają dostosowania do zaistniałych nowych zjawisk społecznych, nieznanych prawodawcy w okresie tworzenia prawa o zgromadzeniach. Istotą dostosowania, przy pełnym poszanowaniu wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, powinno być wprowadzenie unormowań, które służyć będą poszanowaniu wolności zgromadzeń rzeczywistniej przez inne osoby (możliwość ochrony tej wolności przez organy władzy publicznej w przypadku jej zagrożenia przez kontrmanifestację), a także ochronie zdrowia albo mienia”⁴⁹.

Prezydent wskazał tu, iż ustawa PZgr jest aktem, który przez długi czas był nienowelizowany i wymaga uaktualnienia oraz dostosowania do zmian zachodzących w otoczeniu społecznym. Jednakże w ciągu ostatnich lat ustawa ta była już wielokrotnie nowelizowana. Praktycznie wszystkie znaczące jej nowelizacje stały się przedmiotem działalności orzeczniczej TK i większość z nowych przepisów została uznana za niezgodną z art. 57 *Konstytucji* i art. 11 *EKPC*⁵⁰. Co więcej, polskiemu sądowi konstytucyjnemu zdarzało się już dwukrotnie odrzucać bardzo podobne zmiany legislacyjne dotyczące zgromadzeń.

Wydaje się, iż nowelizacja zainicjowana przez prezydenta może podzielić los swoich poprzedniczek. W niej również zawarto postanowienia, które TK uznawał już za niekonstytucyjne i wprowadzono zbyt szerokie klauzule generalne (odpowiedzialność organizatora za czyny uczestników zgromadzenia), przy konstruowaniu niektórych rozwiązań legislacyjnych zignorowano orzecznictwo ETPC (możliwość zmiany miejsca i czasu kontrdemonstracji przez wła-

⁴⁸ Sprawozdanie z wysłuchania publicznego w Sejmie w sprawie nowelizacji ustawy o zgromadzeniach <http://www.hfhr.pl/wysluchanie-publiczne-w-sprawie-nowelizacji-ustawy-o-zgromadzeniach/>, dostęp 10.03.2013 r.;

⁴⁹ *Uzasadnienie do projektu zmiany ustawy – Prawo o zgromadzeniach z dn. 24.11.2011 r.*, druk sejmowy Nr 34, s. 1.

⁵⁰ Orzeczenie TK z dn. 28.06. 2000 r., sygn. akt K 34/99, OTK-A 2000, nr 5, poz. 142; orzeczenie TK z dn. 10.11. 2004 r., sygn. akt Kp 1/04 OTK-A 2004, nr 10, poz. 105; orzeczenie TK z dnia 18.01.2006 r. sygn. akt K 21/05, OTK-A 2006, nr 1 poz. 4; orzeczenie TK z dn. 10.07. 2008 r., sygn. akt P 15/08 OTK-A 2008, nr 6, poz. 105.

dę publiczną), czy wreszcie nie uwzględniono w pełni postulatów *de lege ferenda* TK i ETPC (czas potrzebny do rozpatrzenia przez wojewodę odwołań organizatorów manifestacji). Idea analizowanej nowelizacji PZgr powstała jako odpowiedź na wydarzenie polityczne – „Marsz Niepodległości” w dniu 11 listopada 2011 roku. Nie sprzyjało to rzetelności w tworzeniu, jakże potrzebnej, nowej regulacji wolności zgromadzeń. Autorzy omawianej nowelizacji nie uwzględnili również wniosków płynących z wielu orzeczeń polskich sądów administracyjnych dotyczących konkretnych zgromadzeń ani orzecznictwa strasburskiego w sprawach polskich – w tym z jednej ze spraw zawierających podstawowe tezy linii orzeczniczej ETPC dotyczącej art. 11 Konwencji – kazusu Bączkowski przeciwko Polsce.

BIBLIOGRAFIA

- Decyzja *Christians against Racism and Fascism v. Zjednoczone Królestwo* z dn. 16.07.1980, skarga nr 8440/78, DR 21. decyzja *G. v. Niemcy* z dn. 06.03.1989 r., skarga nr 13079/87, DR 50.
- Komunikat w sprawie *Kivenmaa v. Finlandia* z dn. 09.06.1994 r., nr skargi 412/1990, U.N. Doc CCPR/C/50/D/412/1990; komunikat w sprawie *Zalesskaya v. Białoruś* z dn. 28.04.2011 r., nr skargi 1604/2007, U.N. Doc CCPR/C/101/D/1604/2007.
- Konstytucja* z dn. 2.04.1997 r. Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, tom I, *Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010.
- Orzeczenie „*Ärtze Für Leben*” v. Austria z dn. 21.06.1988, skarga nr 10126/82.
- Orzeczenie *Bączkowski i inni v. Polska* z dn. 03.05.2007 r., skarga nr 1543/06.
- Orzeczenie *Molnar v. Węgry* z dn. 7.10.2008 r., skarga nr 10346/05.
- Orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z dn. 25.05.2006 r., sygn. akt I OSK 329/06.
- Orzeczenie *Oya Ataman v. Turcja*, z dn. 5.12.2006 r., skarga nr 74552/01.
- Orzeczenie Sądu Najwyższego (SN) z dn. 05.01.2001 r., sygn. akt III RN 38/00, OSNP 2001/18.
- Orzeczenie *Skiba v. Polska* z dn. 7.07.2009, skarga nr 10659/03; orzeczenie *Szerdahelyi v. Węgry* z dn. 17.01.2012 r., skarga nr 30385/07.
- Orzeczenie *Stankov i Zjednoczona Organizacja Macedońska Ilinden v. Bułgaria* z dn. 02.10.2001, skargi nr 29221/95 and 29225/95.
- Orzeczenie TK z dn. 10.07. 2008 r., sygn. akt P 15/08 OTK-A 2008, nr 6.
- Orzeczenie TK z dn. 10.11. 2004 r., sygn. akt Kp 1/04 OTK-A 2004, nr 10.
- Orzeczenie TK z dn. 28.06. 2000 r., sygn. akt K 34/99, OTK-A 2000, nr 5.
- Orzeczenie TK z dn. 28.06. 2000 r., sygn. akt K 34/99, OTK-A 2000, nr 5, poz. 142; orzeczenie TK z dn. 10.11. 2004 r., sygn. akt Kp 1/04 OTK-A 2004, nr 10, poz. 105;
- Orzeczenie TK z dnia 18.01.2006 r. sygn. akt K 21/05, OTK-A 2006, nr 1.
- Orzeczenie TK z dnia 18.01.2006 r. sygn. akt K 21/05, OTK-A 2006, nr 1.
- Orzeczenie *Wilson, National Union of Journalists i inni v. Zjednoczone Królestwo* z dn. 02.07.2002 r., skargi nr 30668/96, 30671/96 i 30678/96, Reports 2002-V.

- Orzeczenie Zjednoczona Organizacja Macedońska Ilinden – PIRIN i inni v. Bułgaria z dn. 20.10.05.
- Reports 2001-IX, pkt 107; orzeczenie Öllinger v. Austria z dn. 29.06.2006 r., skarga nr 76900/01.
- Skarga nr 59489/00; orzeczenie Ouranio Toxo i Inni v. Grecja z dn. 20.10.2005, skarga nr 74989/01;
- Ustawa z dnia 14 września 2012 r. o zmianie ustawy - *Prawo o zgromadzeniach*, Dz.U. 2012, Nr 0, poz. 1115 z dnia 9 października 2012 r.
- Uzasadnienie do projektu zmiany ustawy – Prawo o zgromadzeniach z dn. 24.11.2011 r.*, druk sejmowy Nr 34.
- Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dn. 04.03.2013 r.*, sygn.. akt RPO-714908-I/12/ST/KM.
- Cameron I., 2000, *National Security and the European Convention on Human Rights*, The Hague – London – Boston.
- Czarny P., Naleziński B., 1998, *Wolność zgromadzeń*, Warszawa.
- Jastrzębski M., 2009, *Wolność zgromadzeń w Polsce. Zmiany legislacyjne i praktyka ich stosowania w świetle orzecznictwa sądów krajowych i międzynarodowych*, [w:] *Wokół współczesnych problemów ochrony praw człowieka*, red. W. Waclawczyk, Warszawa.
- Jastrzębski M., 2010, *Administracyjnoprawna regulacja zgromadzeń publicznych*, [w:] *Współczesna administracja publiczna w Polsce. Wybrane zagadnienia prawne, polityczne i ekonomiczne*, pod red. R. Bruskiego, J. Joachimowskiego, T. Kuczura, Toruń.
- Jastrzębski M., 2010, *Partie polityczne a prawa człowieka – prawo i praktyka polska na tle standardów międzynarodowych*, Toruń.
- Jayawickrama N., 2003, *The Judicial Application of Human Rights Law. National, Regional and International Jurisprudence*, Cambridge.
- van Dijk A., 2001, van Hoof G.J., 1990, *Theory and Practice of The European Convention on Human Rights*, Boston.
- Wieruszewski R., 2012, *Postanowienia Karty Praw Podstawowych w świetle wiążących Polskę umów międzynarodowych i postanowień Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 123; *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa.
- Wróbel A., 2002, *Wolność zgromadzania się*, [w:] *Wolności i prawa polityczne*, t. III, red. W. Skrzydło, Kraków.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=35>, dostęp 12.09.13.
- <http://www.hfhrpol.waw.pl/legislacja/images/stories/file/skan%20ozgromadzenia%20popr.pdf>, dostęp 10.03.2013.
- <http://www.hfhr.pl/wysluchanie-publiczne-w-sprawie-nowelizacji-ustawy-o-zgromadzeniach/>, dostęp 10.03.2013.
- <http://www.iustitia.pl/index.php/uchwaly/225-stanowisko-stowarzyszenia-sedziow-polskich-iustitia-w-sprawie-projektowanej-zmiany-ustawy-o-zgromadzeniach>, dostęp 10.03.2013.

<http://www.rp.pl/artykul/939084.html?print=tak&p=0>, dostęp: 5.04.2013.

<http://www.hfhr.pl/wysluchanie-publiczne-w-sprawie-nowelizacji-ustawy-o-zgromadzeniach/>, dostęp 10.03.2013.

The Year 2012 Regulations on Freedom of Assembly, Law Amendment and International Human Rights Standards

SUMMARY

In the article, the author makes an attempt to analyze the new Polish legal ordinances for freedom of assembly in comparison to the international human rights standards. The article consists of two main chapters. The first one analyses the year of 2012 and the Polish freedom to assembly, law amendment and main regulations on freedom of assembly that were presented to the European Convention on Human Rights, EU Charter of Fundamental Rights and International Covenant on Civil and Political Rights. The second chapter makes a comparison between detailed rules of this amendment and jurisprudence of Polish Constitutional Tribunal, UN Human Rights Committee and *European Court of Human Rights* with a special emphasis put on the freedom of assembly.