

Marcin Jastrzębski

## Administracyjnoprawna regulacja zgromadzeń publicznych

Art. 57 polskiej Konstytucji zapewnia jednostkom wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestnictwa w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa. Umocowanie kwestii wolności zgromadzeń w Konstytucji powoduje, że uprawnienie to przyjmuje, z punktu widzenia klasyfikacji polskiego systemu prawnego, dwojaki charakter. Swoboda pokojowych zgromadzeń jest przedmiotem zainteresowania zarówno gałęzi prawa konstytucyjnego, jak i administracyjnego. „Można odnotować, że cytowany już art. 57 Konstytucji Rzeczypospolitej operuje pojęciem „pokojowego zgromadzania”. Punkt widzenia w tym zakresie konstytucjonalisty i reprezentanta nauk administracyjnych jest nieco inny. Przedstawiciela nauki prawa administracyjnego interesuje głównie policyjny charakter regulacji prawnej zawartej w obecnie obowiązującej ustawie z 5.7.1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. Nr 51, poz. 297 ze zm.), konstytucjonalista natomiast zajmuje się istotą zgromadzenia jako prawa politycznego w danym systemie ustrojowym.”<sup>1</sup>

W tym artykule skupiono się przede wszystkim na administracyjnoprawnym, czyli policyjnym aspekcie wolności zgromadzeń. Nie znaczy to jednak, że można tu pominąć kwestie konstytucyjnej regulacji swobody zgromadzania się, gdyż stanowią one istotną wskazówkę dla organów administracji publicznej, w jaki sposób traktować zgromadzenia publiczne, w tym przede wszystkim jak dokonywać ewentualnych ograniczeń swobody pokojowych zgromadzeń.

Należy także odnotować, że wolność zgromadzeń jest także przedmiotem regulacji prawa międzynarodowego publicznego, a dokładniej wyodrębnionego z tej gałęzi prawa międzynarodowego praw człowieka

---

<sup>1</sup> Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 35.

i jest unormowana w licznych umowach międzynarodowych, w tym także wiążących Rzeczpospolitą (dalej: RP). Wymienić tu można art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>2</sup> (dalej: MPPOiP), art. 11 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności Człowieka<sup>3</sup> (dalej: EKPC) oraz art. 20 formalnie niewiążącej Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka<sup>4</sup>. Regulacja wolności zgromadzeń zawarta w tych aktach normatywnych oraz interpretacja wymienionych przepisów dokonywana przez organy powołane do ochrony postanowień wyżej wymienionych umów, takich jak Komitet Praw Człowieka ONZ, czy szczególnie Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC) jest również istotna, z punktu widzenia możliwych działań administracji publicznej wobec demonstrujących jednostek. W wymienionych normach międzynarodowych na szczególną uwagę, podobnie jak w uregulowaniu konstytucyjnym, zasługuje przede wszystkim określenie możliwego sposobu ograniczania swobody zgromadzeń.

Podstawowe znaczenie dla określenia zakresu stosowania ustawy Prawo o zgromadzeniach (dalej: PZgr) ma definicja legalna terminu „zgromadzenie” zawarta w art. 1 ust. 2 wspomnianego aktu normatywnego. Przepis ten stwierdza, że zgromadzeniem jest zgrupowanie, co najmniej 15 osóbwołane w celu wspólnych obrad lub wspólnego wyrażania stanowiska<sup>5</sup>.

Pojęcie to sformułowane jest tu w sposób ogólny, a jego doprecyzowania i pewnej klasyfikacji dokonano w doktrynie. W języku polskim

---

<sup>2</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, (Dz.U. Nr 38, poz. 167, 1977 r.)

<sup>3</sup> Europejska Konwencja o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności Człowieka, (Dz.U. Nr 284 poz.611993 r.)

<sup>4</sup> Tekst polski w: *Prawa Człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, oprac.: B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, Toruń 1999. W momencie wejścia w życie Traktatu Reformującego Unię Europejską wolność zgromadzeń będzie także uregulowana przez art. 12 dołączonej do Traktatu Lizbońskiego Karty Praw Podstawowych (dalej: KPP). (Dz.Urz. WE C303, 14.12.2007.)

<sup>5</sup> Zob. szerzej E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo o zgromadzeniach (wybrane problemy)*, [w:] *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2002, s. 395 i nast.

możemy znaleźć szereg słów, które określają jego formy<sup>6</sup>. W polskich opracowaniach zgromadzenie najczęściej definiuje się jako „sferę aktywności, w której jednostki mogą wspólnie (gromadząc się), wyrażać swoje stanowisko, opinie, postulaty w rozmaitych sprawach życia publicznego”<sup>7</sup>. Piotr Czarny i Bogumił Naleziński stwierdzają, że istotnymi elementami pojęcia zgromadzenie są:

- a) zgrupowanie co najmniej kilku osób w jednym miejscu, kwestią sporną może być liczba osób koniecznych do zaistnienia zgromadzenia;
- b) wewnętrzny psychologiczny związek pomiędzy zebranymi będący poczuciem wspólnoty działań, to znaczy potrzeba wymiany poglądów i opinii<sup>8</sup>.

W literaturze rozróżnia się także kilka rodzajów zgromadzeń. Wy różnia się zgromadzenia o charakterze publicznym i niepublicznym. W zgromadzeniach publicznych mogą uczestniczyć wszyscy ludzie wyrażający taką chęć. Natomiast w drugim rodzaju zgromadzeń dostęp do nich ograniczony jest do indywidualnie oznaczonego kręgu podmiotów, na przykład poprzez wysłanie zaproszeń. Z kryterium miejsca zgromadzenia wynika z kolei podział na zgromadzenia „pod gołym niebem” i odbywające się w pomieszczeniach zamkniętych. Specyficznymi rodzajami zgromadzeń jawią się demonstracje „poruszające się”, takie jak pochody czy przejazdy. Ze względu na sposób, w jaki zgromadzenie doszło do skutku, wyróżnia się manifestacje zorganizowane, spontaniczne oraz nagłe<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Bliskoznacznymi terminami są „posiedzenie”, „sesja”, „manifestacja”, „demonstracja”, „pochód” czy „wiec”. Zob. P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998, s. 13–14 oraz A. Wróbel, *Wolność zgromadzania się*, [w:] *Wolności i prawa polityczne*, t. III, red. W. Skrzydło, Kraków 2002, s. 9–10.

<sup>7</sup> P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 575–576.

<sup>8</sup> P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998; A. Wróbel, dz. cyt., s. 18–19; E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo obrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Materiałne prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady*, red. M. Stahl, Warszawa 2005, s. 386.

<sup>9</sup> P. Czarny, B. Naleziński, op.cit., s. 15–17; A. Wróbel, op.cit., s. 16–18. Niektórzy autorzy zwracają uwagę na nieostrość podziału na demonstracje „spontaniczne”

Reglamentacja administracyjna nie dotyczy jednak wszystkich wymienionych w literaturze rodzajów zgromadzeń. Wynika to z art. 6 ust. 1 PZgr, który precyzuje, że ustawa ta odnosi się do zgromadzeń publicznych to jest organizowanych na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonej imiennie liczby osób. Kolejnym przepisem wyłączającym spod działania ustawy pewne zgromadzenia publiczne mimo spełnienia przez nie wymienionych wyżej znamion ustawowych jest art. 4 PZgr. Uznaje on, że nie stosuje się przepisów ustawy do zgromadzeń organizowanych przez organy państwa (nie tylko administracji)<sup>10</sup>, samorządu terytorialnego oraz zgromadzeń, które odbywają się w ramach działalności Kościoła Katolickiego lub innych kościołów i związków wyznaniowych.

Zarówno w regulacji polskiej jak i międzynarodowej podkreśla się wymóg pokojowego charakteru zgromadzeń. Wymóg „pokojowości” zawiera zarówno art. 57 Konstytucji, jak i art. 21 MPPOiP, art. 11 EKPC oraz art. 12 KPP. Oznacza to, że organizatorzy wszelkich zgromadzeń, nie tylko publicznych, są zobowiązani do zapewnienia pokojowego przebiegu zgromadzenia. „Organizowanie zgromadzeń, których uczestnicy posługują się przemocą do osiągnięcia swoich celów jest niedopuszczalne. Zakazane jest także uczestniczenie w takich zgromadzeniach. Władze publiczne mogą nie dopuścić do jego przeprowadzenia, a także rozwiązać je, gdy już trwa”<sup>11</sup>.

---

i „nagle” z uwagą na krzyżowanie się znaczeń tych słów. Proponują oni podział na zgromadzenia zaplanowane (zorganizowane z wyprzedzeniem) oraz zgromadzenia spontaniczne (zorganizowane „na gorąco”), czyli bez uprzedniego zawiadomienia, w celu zaprotestowania na gorąco i zajęcia stanowiska w związku z danym wydarzeniem ze sfery społecznej lub politycznej. A. Bodnar, M. Ziółkowski, *Zgromadzenia spontaniczne*, „Państwo i Prawo”, z. 5/2008, s. 38. Stanowisko to podziela także Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK). Zob. *Orzeczenie z dn. 10.07.2008 r.*, sygn. akt P 15/08 OTK-A 2008, nr 6, poz. 105, ust. III, pkt 7.1.

<sup>10</sup> Z. Leoński, op.cit., s. 36.

<sup>11</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 79. Zob. także W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2000, s. 68.

Trybunał Konstytucyjny skonstatował, że przestrzeganie pokojowego charakteru zgromadzeń jest warunkiem *sine qua non* korzystania z tej wolności. Według TK „naruszenie pokojowego przebiegu zgromadzenia lub poważne i bezpośrednie zagrożenie dla jego pokojowego charakteru, które mogłoby spowodować naruszenie podstawowych wartości konstytucyjnych wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, może powodować ograniczenia w korzystaniu z wolności uczestnictwa w zgromadzeniu”<sup>12</sup>.

Doprecyzowania pokojowego charakteru zgromadzeń dokonano w art. 3 ust. 2 PZgr zakazującym uczestnictwa w nich osób posiadających przy sobie broń, materiały wybuchowe lub inne niebezpieczne narzędzia. TK uznał, że dopuszczenie do uczestnictwa w zgromadzeniu publicznym tak wyposażonych jednostek stanowiłoby poważne zagrożenie dla pokojowego charakteru zgromadzenia. Sam fakt posiadania broni, materiałów wybuchowych lub innych niebezpiecznych narzędzi w wysokim stopniu czyni prawdopodobnym zagrożenie dla pokojowego przebiegu zgromadzenia. Jest to więc ograniczenie o charakterze prewencyjnym<sup>13</sup>.

Polski sąd konstytucyjny stwierdził również, że demonstracja nie traci swojego pokojowego charakteru w wypadku uczestniczenia w niej „osób zamaskowanych, których identyfikacja jest trudna lub wręcz niemożliwa”. TK stwierdził, że taka limitacja byłaby niezgodna z konstytucyjnym standardem wolności zgromadzeń. Sąd konstytucyjny powołał się tu na istotę swobody zgromadzeń (do której należy także anonimowość uczestników demonstracji, ale już nie jej organizatorów) oraz nieprecyzyjność przepisu (oprócz osób celowo zamaskowanych, organy władzy publicznej mogłyby za takie podmioty uznać uczestników nie dających się zidentyfikować ze względu na cechy „naturalne” np. fryzurę TK uznał więc, że w takiej sytuacji, przede wszystkim z powodu pozostawienia znacznego zakresu luzu decyzyjnego władzy publicznej, ewentualna ingerencja administracji publicznej w wolność zgroma-

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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.

dzeń na podstawie omawianej normy byłyby niekonieczna i nieproporcjonalna<sup>14</sup>.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 PZgr. Prawo organizowania zgromadzeń przysługuje osobom mającym pełną zdolność do czynności prawnych, osobom prawnym, innym organizacjom, a także grupom osób. Art. 65 ust. 3 Ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP ogranicza zakres podmiotowy wolności zgromadzeń, zakazując uczestnictwa w demonstracjach o charakterze politycznym żołnierzom w służbie czynnej<sup>15</sup>.

Wolność zgromadzeń jest uprawnieniem konstytucyjnym jednostek, które może podlegać ograniczeniom. Zakres tych limitacji wynika zarówno z charakteru możliwości przeprowadzania zgromadzeń uznawanego za wolność jak i ze szczegółowych postanowień konstytucyjnych.

Nie ulega wątpliwości, że możliwość zgromadzania się jest wolnością, a nie prawem jednostki. Wynika to z samej konstrukcji przepisu art. 57 Konstytucji, który nie określa sposobu wykonywania tego uprawnienia, a jedynie określa granice, których przekroczenie może skutkować interwencją władzy publicznej<sup>16</sup>. Wymieniony przepis w kwestii ograniczeń odsyła bezpośrednio do ustawy, jaką jest przede wszystkim PZgr. Istotne znaczenie dla możliwych działań administracji publicznej wobec zgromadzeń ma także konstytucyjna klauzula generalna zawarta w art. 31 ust. 3, która wyznacza sposób ograniczenia praw i wolności jednostki. Przepis ten stwierdza, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla

<sup>14</sup> Orzeczenie TK z dn. 10.11. 2004 r., sygn. akt Kp 1/04 OTK-A 2004, nr 10, poz. 105, ust. III, pkt 1.3.

<sup>15</sup> Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP. Ustawa z dn. 21.11.1967 r., tekst jednolity: (Dz.U. Nr 241, poz. 2416, 2004 r. ze zm.)

<sup>16</sup> O różnicy pomiędzy prawem i wolnością zob. szerzej L. Wiśniewski, *Prawo a wolność człowieka – pojęcie i konstrukcja prawna*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 55 i nast.; M. Chmaj: *Pojęcie i geneza wolności i praw człowieka*, [w:] *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce. t. I. Zasady ogólne*, red. M. Chmaj, L. Leszczyński, W. Skrzydło, J. Z. Sobczak, A. Wróbel, Kraków 2002, s. 11 i nast., B. Banaszak, *Ogólne wiadomości o prawach człowieka*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 18–20.

zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Organy badające ewentualne naruszenie swobody zgromadzeń muszą dokonać tu analizy, czy ewentualne limitacje są przewidziane przez akt prawny co najmniej rangi ustawowej, czy znajdują się w zakresie jednego z celów prawowitych oraz czy są proporcjonalne do dobra, jakie chce chronić ustawodawca wprowadzając ograniczenia<sup>17</sup>. Należy jednakże zwrócić uwagę na fakt, że jeden z celów prawowitych limitacji praw i wolności może być uznany za kontrowersyjny w kontekście swobody zgromadzeń. Jest nim kwestia ochrony środowiska. Co prawda duża część autorów uważa, że ta przesłanka limitacyjna „koresponduje z większością praw i wolności i mieści się w granicach wyznaczonych przez te prawa i wolności. Pozostaje w konflikcie z niektórymi tylko prawami i wolnościami, a przede wszystkim z wolnością działalności gospodarczej i prawem własności”<sup>18</sup>. Jednakże formalnie wolność zgromadzeń można ograniczyć ze względu na wymóg ochrony środowiska, chociaż trudno sobie taką sytuację faktyczną wyobrazić.

Nie zmienia to jednak faktu, że nawet potencjalna możliwość ograniczenia swobody zgromadzeń, jak i innych konstytucyjnych praw i wolności, na podstawie względów wynikających z potrzeby ochrony środowiska, wykracza poza katalog celów uprawnionych limitacji formułowanych w umowach międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka<sup>19</sup>. Jest to tym bardziej istotne w kontekście art. 2

<sup>17</sup> Zob. szerzej K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999; K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 667–692; A. Łabno, *Ograniczenie wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji III RP*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 693–710.

<sup>18</sup> B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 117. Zob. także K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 191.

<sup>19</sup> Por. art. 31 ust. 3 polskiej Konstytucji z art. 11 ust. 2 EKPC i z art. 21 zd. 2 MPPOiP. Powstaje tu znacząca różnica pomiędzy unormowaniem polskim i mię-

PZgr., który odwołując się bezpośrednio do regulacji zawartej w art. 11 ust. 2 EKPC i art. 21 zd. 2 MPPOiP nie wymienia względów ochrony środowiska wśród możliwych celów limitacji wolności zgromadzeń.

Należy także podkreślić, że konstytucyjna, międzynarodowa i ustawowa konstrukcja klauzul limitacyjnych wolności zgromadzeń jest ważnym wyznacznikiem działań organów administracji. Organy te w swoich działaniach muszą się kierować nie tylko kryteriami zgodności z prawem, ale również wymogami proporcjonalności użytych środków do celów, które chcą osiągnąć (nadmierna ingerencja w omawianą wolność może zostać uznana za niezgodną z prawem – czyli ww. klauzulami limitacyjnymi) oraz powoływać się na jeden z enumeratywnie wyliczonych celów prawowitych umożliwiających ograniczenie swobody zgromadzeń<sup>20</sup>.

W ramach omówionych wyżej klauzul limitacyjnych ewentualna ingerencja administracyjna w wolność zgromadzeń może polegać na ustanowieniu pewnych zakazów lub wprowadzeniu pewnych obowiązków organizatora zgromadzenia, albo na obowiązku zawiadomienia właściwego organu o zamiarze zwołania zgromadzenia<sup>21</sup>.

Postępowanie w sprawach zgromadzeń należy do zadań zleconych gminie<sup>22</sup>. Odbycie zgromadzenia publicznego, czyli zgromadzenia organizowanego na otwartej przestrzeni i dostępnego dla nieokreślonych imiennie osób, wymaga uprzedniego zawiadomienia organu gminy właściwego ze względu na miejsce zgromadzenia. Zgodnie z art. 7 ust. 1 PZgr. organizator zgromadzenia publicznego ma obowiązek zawiadomić organ gminy w taki sposób, aby wiadomość o zgromadzeniu dotarła pomiędzy 30 a 3 dniem przed planowaną datą zgromadzenia.

---

dzynarodowym. Jednocześnie, biorąc pod uwagę poglądy doktrynalne, ewentualność zastosowania celu prawowitego ochrony środowiska do ograniczenia wolności zgromadzeń, może spowodować wśród jednostek powstanie niepewności co do obowiązującego stanu prawnego.

<sup>20</sup> Zob. szerzej *Orzeczenie TK z dn. 18.01.2006 r.*, pkt III, ust. 3.

<sup>21</sup> Z. Leoński, *op.cit.*, s. 37.

<sup>22</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *op.cit.*, s. 386.



Treść zawiadomienia powinna obejmować: imię, nazwisko, datę urodzenia i adres organizatora oraz nazwę i adres osoby prawnej lub innej organizacji, jeżeli w jej imieniu organizuje on zgromadzenie; cel i program oraz język, w którym będą porozumiewać się uczestnicy zgromadzenia; miejsce, datę i godzinę rozpoczęcia, planowany czas trwania, przewidywaną liczbę uczestników oraz projektowaną trasę przejścia, jeżeli przewiduje się zmianę miejsca w czasie trwania zgromadzenia oraz określenie planowanych przez organizatora środków służących zapewnieniu pokojowego przebiegu zgromadzenia oraz środków, o których dostarczenie zwraca się do organu gminy. Organizator może zwrócić się w tej sytuacji do organu gminy o ochronę policyjną oraz o wydelegowanie na demonstrację przedstawiciela organu gminy<sup>23</sup>.

Należy podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem TK na władzach publicznych ciąży szereg obowiązków w stosunku do organizatorów i uczestników zgromadzenia. Polski sąd konstytucyjny, powołując się między innymi na wyroki ETPC, wymienił tu ochronę wieców przed kontrdemonstrantami agresywnie zachowującymi się w stosunku do uczestników zgromadzenia oraz uznał, że prawo do kontrdemonstracji nie może ograniczać prawa do demonstracji. Obowiązkiem władz publicznych jest stworzenie możliwości odbycia zgłoszonego zgromadzenia w sytuacji, gdy zachowanie innych uczestników życia publicznego groziłoby niezrealizowaniem wolności zgromadzeń osób zgłaszających wnioski o odbycie demonstracji. TK stwierdził także, że „ewentualność kontrdemonstracji 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”<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 387.

<sup>24</sup> Orzeczenie TK z dn. 18.01.2006 r., pkt III, ust. 4.

W regulacji zawiadomień o zamiarze odbycia zgromadzenia organów administracji publicznej zastosowano technikę prewencyjną. Nakaz zawiadomienia o zamierzonych działaniach spoczywający na organizatorach demonstracji czyni zadość wymogowi zapewnienia stosownej informacji organowi administracji. Taka technika wynika z faktu, że możliwość odbywania zgromadzeń publicznych należy do konstytucyjnej kategorii wolności jednostek. „Niedopełnienie nakazu zawiadomienia nie stanowi podstawy zakazania zachowań, które z zasady są wolne. Ustawodawca przewiduje jednak sankcję karną za niedopełnienie ustawowego obowiązku”<sup>25</sup>.

W kontekście istnienia wymogu notyfikacji do odpowiedniego organu samorządowego zamiaru przeprowadzenia zgromadzenia, w orzecznictwie polskiego TK pojawiła się kwestia tzw. zgromadzeń spontanicznych. Niedawno sąd konstytucyjny rozpatrywał pytanie prawne Sądu Grodzkiego w Warszawie dotyczące możliwości ukarania organizatora spontanicznej demonstracji<sup>26</sup>. TK w tej sprawie musiał rozstrzygnąć o charakterze prawnym zgromadzenia spontanicznego, a więc nienotyfikowanego do odpowiedniego organu. Sąd konstytucyjny uznał, że takie zgromadzenie, co do zasady, nie powinno być uznane automatycznie za demonstrację nielegalną. Uchybienie notyfikacji nie może jednak powodować tak daleko idącej ingerencji władzy publicznej, aby samo „odbycie się” takiego nienotyfikowanego lub notyfikowanego nieprawidłowo zgromadzenia uzasadniało traktowanie go jako zgromadzenia zakazanego. Wynika to także z faktu, że uznanie takiej demonstracji za nielegalną ograniczałoby nadmiernie konstytucyjną wolność zgromadzeń i byłoby traktowane przez TK za niekonieczne w demokratycznym społeczeństwie<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> E. Olejniczak-Szałowska, op.cit., s. 387.

<sup>26</sup> Podstawą ukarania organizatora spontanicznego zgromadzenia dotyczącego obrony doliny Rospudy, zwołanego na wieść o niespodziewanym przyjeździe Przewodniczącego Komisji Europejskiej był w tym przypadku art. 52 ust. 1 pkt 2 Kodeksu wykroczeń (dalej: KW) z dn. 20.05.1971 r., tekst jednolity: Dz.U. Nr 109, poz. 756, 2007 r.

<sup>27</sup> *Orzeczenie TK z dn. 10.07.2008 r.*, ust. III, pkt 7.1. Zob. podobnie A. Bodnar, M. Ziółkowski, op.cit., s. 48.

TK określił, że istnienie przepisu porządkowego umożliwiającego karanie osób organizujących demonstracje bez uprzedniej notyfikacji jest zgodne z przepisami konstytucyjnymi. Wynika to z faktu, że w pewnych sytuacjach rozróżnienie potrzeby przeprowadzenia zgromadzenia spontanicznego od „zgromadzenia zwykłego” może opierać się na nieostrych kryteriach i być trudne do rozróżnienia. Brak wspomnianego przepisu porządkowego powodowałby w praktyce, że wszystkie zgromadzenia mogłyby się odbywać bez jakiegokolwiek zawiadomienia władz publicznych. TK dodał także, że wymóg notyfikacji demonstracji pełni ważną funkcję gwarancyjną dla większości zgromadzeń, a mianowicie umożliwia organom administracji publicznej wywiązanie się z ich obowiązków, takich jak np. ochrona zgromadzenia przed kontrdemonstrantami<sup>28</sup>. Polski sąd konstytucyjny wysunął tu także szereg postulatów *de lege ferenda* dla ustawodawcy. Przyznał on m.in., że notyfikacja w ciągu od 30 do 3 dni przed terminem odbycia zgromadzenia uniemożliwia *de facto* odbycie zgodnie z prawem zgromadzenia spontanicznego i to unormowanie jest zbyt „sztywne” i wymaga interwencji parlamentu, także w zakresie poszerzenia form zawiadomienia o planowanym zgromadzeniu (np. poprzez e-mail czy faks)<sup>29</sup>.

Należy podkreślić, że w swoim wyroku TK stwierdził, że uchybienie obowiązkowi notyfikacji nie jest wystarczającą i proporcjonalną przesłanką uznania zgromadzenia za nielegalne. Uznał on także, że w szczególnych sytuacjach, kiedy uzasadniona jest natychmiastowa reakcja na zdarzenie polityczne poprzez odbycie zgromadzenia, rozwiązanie czy tym bardziej rozpędzenie pokojowego zgromadzenia tylko ze względu na brak jego wcześniejszego zgłoszenia jest nieproporcjonalnym ograniczeniem swobody gwarantowanej w art. 57 Konstytucji. Polska regulacja wolności zgromadzeń nie spełnia postulatu

<sup>28</sup> Orzeczenie TK z dn. 10.07.2008 r., ust. III, pkt 8.1–8.4.

<sup>29</sup> Orzeczenie TK z dn. 10.07.2008 r., ust. III, pkt 8.7. Jednocześnie TK stwierdził tu, że sądy stosujące 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.

uznającego, że przepisy prawa powinny wyraźnie wprowadzać wyjątek od wymogu wcześniejszego zgłoszenia, w sytuacji gdy notyfikacja planowanego zgromadzenia jest niewykonalna<sup>30</sup>.

W związku z tym, że w PZgr. istnieje obowiązek zawiadomienia właściwego organu o zgromadzeniu, TK stwierdził, że „niezbędna jest w takim wypadku norma przewidująca odpowiedzialność za nieprzestrzeganie nałożonego ustawą obowiązku, przy czym należy podkreślić, że niedochowanie tego obowiązku nie może rodzić automatycznej odpowiedzialności organizatora czy osoby, która przewodniczy zgromadzeniu. Taka mechaniczna interpretacja art. 52 § 1 pkt 2 k.w. oznaczałaby ograniczenie konstytucyjnej wolności organizowania zgromadzeń pokojowych do zgromadzeń planowanych i organizowanych po zawiadomieniu właściwego organu, przynajmniej z trzydniowym wyprzedzeniem. Rolą sądu jest ocena, czy w danych okolicznościach istniała obiektywna możliwość zawiadomienia o zgromadzeniu, a w konsekwencji czy są podstawy do ukarania osoby obwinionej”<sup>31</sup>.

Ustanowienie przez organ administracji indywidualnego zakazu odbycia demonstracji podlega więc w wielu sytuacjach istotnym ograniczeniom wynikającym przede wszystkim z konstytucyjnej konstrukcji uprawnienia do zgromadzania się, uznawanej za wolność. Zasadniczo zakaz taki wydany może być z dwóch powodów: jeżeli cel lub odbycie zgromadzenia sprzeciwiają się ustawie PZgr lub naruszają przepisy ustaw karnych lub odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. Zakaz taki ma formę decyzji, którą „należy kwalifikować do kategorii decyzji związanych (nie uznaniowych), aczkolwiek organ dysponuje pewną swobodą na pierwszych etapach procesu decyzyjnego ze względu na «luz interpretacyjny» będący efektem zastosowania pojęć nieostrych,

<sup>30</sup> TK przyznał, że istnienie przepisów karnych wymierzających sankcję za brak notyfikacji zgromadzenia spontanicznego może powodować „efekt mrozący” (*chilling effect*) dla podmiotów zamierzających zwołać nagłą demonstrację w wypadkach niecierpiących zwłoki. Orzeczenie TK z dn. 10.07.2008 r., ust. III, pkt 8.2. Tym istotniejszy jest wspomniany wyżej postulat TK zmiany prawa i depenalizacji braku notyfikacji zgromadzeń spontanicznych

<sup>31</sup> Orzeczenie TK z dn. 10.07.2008 r., ust. III, pkt 9.6.

niedookreślonych («może zagrażać», «znaczne rozmiary»)<sup>32</sup>. Należy uznać, że ramy występującego tu uznania administracyjnego wyznaczają dla organów gminy omówione wyżej klauzule limitacyjne wolności zgromadzeń konstytucyjna i zawarte w art. 11 ust. 2 EKPC oraz art. 21 zd. 2 MPPOiP wraz z doprecyzowującą wykładnią sądów polskich i międzynarodowych.

TK uznał także, jeszcze podczas obowiązywania starej Konstytucji, że decyzja organu administracyjnego zakazująca zgromadzenia publicznego, nie może określić innych, niż podane w zawiadomieniu, warunków odbywania zgromadzenia takich jak nowe miejsce i czas demonstracji<sup>33</sup>.

Decyzja o zakazie zgromadzenia, zgodnie z art. 9 PZgr, musi być dostarczona organizatorowi zgromadzenia w terminie 3 dni od dnia zawiadomienia, nie później jednak niż na 24 godz. przed planowanym rozpoczęciem zgromadzenia. Od tej decyzji zakazującej przysługuje odwołanie do wojewody w terminie 3 dni, jednakże wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji. Decyzję wydaną w wyniku rozpatrzenia odwołania doręcza się organizatorowi także w terminie 3 dni od dnia otrzymania odwołania.

Zgodnie z orzecznictwem Sadu Najwyższego (dalej: SN) podstawą do zakazu zgromadzenia nie może być protest mieszkańców domu, przed którym miała się odbyć demonstracja oparty na stwierdzeniu, że mieszkańcy będą zmuszeni do wysłuchania nagłośnionych przemówień oraz do znoszenia utrudnień lub całkowitego uniemożliwienia w przejściu i przejazdu do swoich mieszkań<sup>34</sup>.

W rozpatrywanej sprawie zarówno organ gminy, który zakazał zgromadzenia, wojewoda, który podtrzymał tą decyzję, jak i Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) uznały, że pomiędzy wolnością gromadzenia się (art. 57 Konstytucji RP), a prawem decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47 Konstytucji RP) istnieje nieusuwalna sprzeczność powodująca wykluczanie się tych dwóch wartości

<sup>32</sup> E. Olejniczak-Szałowska, op.cit., s. 387.

<sup>33</sup> *Uchwała TK z dn. 16.03.1994 r.*, sygn. akt W 8/93 OTK 1994, nr 1, poz. 18.

<sup>34</sup> *Orzeczenie Sądu Najwyższego z dn. 05.01.2001 r.*, sygn. akt III RN 38/00, OSNP 2001/18 poz. 546.

konstytucyjnych. SN nie poparł tego toku rozumowania. Według niego nie ulega wątpliwości, że „ocena zgodności z prawem decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia publicznego nie może być dokonywana przez sąd administracyjny jedynie pod kątem ochrony praw i wolności innych osób, lecz przede wszystkich z punktu widzenia uprawnień wynikających z wolności zgromadzania się. W związku z tym obowiązkiem organów administracji publicznej jest po pierwsze – identyfikacja wszystkich wchodzących w grę interesów prawnych, po drugie – ustalenie relacji między tymi interesami prawnymi, po trzecie – rozstrzygnięcie ewentualnego konfliktu interesów prawnych, po czwarte – szczególnie staranne przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego i przekonujące uzasadnienie decyzji”<sup>35</sup>. W omawianej sprawie, w opinii SN, organ administracji oparł się tylko na jednym dowodzie – proteście mieszkańców, zamiast orzec na podstawie starannie zebranego, kompletnego materiału dowodowego.

Ustanowiony w PZgr sposób zgłoszenia odbycia demonstracji ma także kilka *leges speciales* wynikających z miejsca gdzie odbyć się ma planowany wiec. Art. 6 ust. 2 PZgr wyznacza obowiązek dla organu gminy zawiadomienia właściwego komendanta Policji i Ministerstwo Spraw Zagranicznych w przypadku gdy zgromadzenia będą organizowane w pobliżu siedzib, przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych, misji specjalnych czy też organizacji międzynarodowych korzystających z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych.

Z kolei większy zakres uprawnień przysługuje organom administracji publicznej w przypadku organizowania wieców na obszarze Pomnika Zagłady lub jego strefy ochronnej<sup>36</sup>. Właściwym organem do wydania decyzji jest w tej sytuacji wojewoda, na terenie kompetencji, którego ma się odbyć zgromadzenie. Organizatorzy zgromadzenia, nie zgłaszają tu chęci odbycia demonstracji, ale muszą uzyskać zgodę na jej przeprowadzenie. Wymogi formalne wniosku są w zasadzie tożsame z wymogami zgłoszenia zgromadzenia odbywającego się na innym

<sup>35</sup> Orzeczenie Sądu Najwyższego z dn. 05.01.2001 r., sygn. akt III RN 38/00, OSNP 2001/18 poz. 546.

<sup>36</sup> Zob.: *Ustawa o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady z dn. 07.05.1999 r.*, art. 7, 17 i 18, (Dz.U. Nr 41, poz. 412.)

terenie (poza czasem złożenia wniosku – termin zawity do 30 dnia przed planowanym wiecem). Art. 7 ust. 4 pkt 3 Ustawy o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady dodaje, w porównaniu z art. 8 PZgr, kolejny powód, w wyniku zaistnienia, którego organ administracji może odmówić zgody na przeprowadzenie demonstracji na terenie chronionym. Jest nim sytuacja, w której cel lub odbycie zgromadzenia może naruszyć powagę lub charakter Pomnika Zagłady.

Decyzja o odmowie udzielenia zgody na odbycie zgromadzenia powinna być doręczona organizatorowi w terminie 14 dni od dnia wpłynięcia wniosku o przeprowadzenie demonstracji. Jednocześnie wojewoda, który wszczął postępowanie administracyjne dotyczące Pomnika Zagłady, zobowiązany jest, zgodnie z art. 18 Ustawy o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, do bezzwłocznego zawiadomienia ministra właściwego do spraw administracji publicznej o wszczęciu postępowania. W takim postępowaniu, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej przysługuje prawo strony w postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu przed sądem administracyjnym, jeżeli zgłosi swój udział w tym postępowaniu w terminie 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o jego wszczęciu.

Omawiana ustawa, podobnie jak PZgr, przyjęła prewencyjną technikę dotyczącą umożliwienia odbycia zgromadzeń na terenie Pomników Zagłady, ale jednocześnie zaostrzyła kryteria przyznawania zgody na takie demonstracje. „Wykładnia art. 7 (Ustawy o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady – M. J.) prowadzi do wniosku, że ustawodawca wprowadza generalny zakaz odbywania zgromadzeń na obszarze pomników zagłady i ich stref ochronnych, z zastrzeżeniem, że zakaz taki może być indywidualnie uchylony po zbadaniu, czy odbycie zgromadzenia nie spowoduje zagrożenia dla dóbr prawem chronionych (np. Nie naruszy powagi lub charakteru pomnika zagłady)”<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> E. Olejniczak-Szałowska, , op.cit., s. 389.

Kolejny specyficzny tryb i formę regulacji administracyjnej swobody zgromadzeń ustanawiają przepisy dotyczące wieców wynikających z przesłanek religijnych<sup>38</sup>. Publiczne sprawowanie kultu nie wymaga zawiadomienia, jeżeli odbywa się jeżeli odbywa się w miejscach kultu do tego przeznaczonych, takich jak np. kościoły, kaplice czy cmentarze z wyłączeniem dróg i placów publicznych oraz pomieszczeń użyteczności publicznej. Ewentualne publiczne sprawowanie kultu na drogach, placach publicznych oraz w pomieszczeniach użyteczności publicznej podlega uzgodnieniu z właściwym organem sprawującym zarząd lub upoważnionym do dysponowania nimi. Podobnego uzgodnienia z właściwymi organami administracji rządowej lub samorządowej, w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, wymaga organizowanie procesji, pielgrzymek lub innych imprez o charakterze religijnym na drogach publicznych. Przepisu tego nie stosuje się w przypadkach konduktów pogrzebowych odbywających się stosownie do miejscowego zwyczaju.

Z tej regulacji wynika, że podmiot wnoszący o przeprowadzenie zgromadzenia mającego na celu publiczne sprawowanie kultu na drogach i w innych miejscach publicznych ma pozycję równorzędną do organu administracji publicznej wydającego w tej sprawie decyzję, co wynika ze sformułowania „uzgodnienie” zawartego w art. 15 ust. 2 pkt 2 i art. 16 ust. 1 Ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP. Analogiczne postanowienia zawarte są w ustawach dotyczących stosunku państwa polskiego do innych związków wyznaniowych<sup>39</sup>. Przepisy PZgr stosuje się do organizacji mających na celu działalność na rzecz formacji religijnej, kultu publicznego oraz przeciwdziałania patologiom społecznym i ich skutkom jedynie w zakresie dotyczącym

<sup>38</sup> Art. 15 i 16 *Ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 17.05.1989 r.* (Dz.U. Nr 29, poz.154) w zw. z art. 29 *Ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z dn. 17.05.1989 r.* (Tekst jednolity: Dz.U. Nr 231, poz.1965, 2005 r.)

<sup>39</sup> Zob. np. art. 10 *Ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w RP z dn. 30.06.1995 r.*, (Dz.U. Nr 97, poz. 481); art. 12 i 13 *Ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego z dn. 04.07.1991 r.*, (Dz.U. Nr 66, poz. 287.)



zebrań na drogach i placach publicznych oraz w pomieszczeniach użyteczności publicznej<sup>40</sup>.

Kolejnym *lex specialis* dotyczącym zgody na przeprowadzenie zgromadzeń jest regulacja zgromadzeń na terenie uczelni wyższych<sup>41</sup>. Specyfika zgromadzeń na tym terenie wynika z uznania przez RP autonomii uczelni i władzy rektora<sup>42</sup>. Prawo organizowania zgromadzeń na terenie uczelni mają pracownicy uczelni, doktoranci i studenci. Na zorganizowanie zgromadzenia w lokalu uczelni niezbędna jest zgoda rektora. O zamiarze zorganizowania zgromadzenia organizatorzy zawiadamiają rektora co najmniej na 24 godziny przed rozpoczęciem zgromadzenia. W sytuacjach uzasadnionych nagłością sprawy rektor może przyjąć zawiadomienie złożone w krótszym terminie. To unormowanie pokazuje, że w przypadku demonstracji na terenie uczelni uwzględniono możliwość odbywania zgromadzeń w trybie nagłym. Istnienie tego przepisu wydaje się więc wzmacniać postulaty *de lege ferenda* wyrażone przez TK odnoszące się do uregulowania kwestii demonstracji spontanicznych w Pzgr. Rektor zakazuje zorganizowania i przeprowadzenia zgromadzenia, jeżeli cele lub program zgromadzenia naruszają przepisy prawa.

Specyficzną regulację możliwości przeprowadzania zgromadzeń powodujących utrudnienia w ruchu lądowym wymagających korzystania z drogi w sposób szczególny wprowadzono w prawie drogowym<sup>43</sup>. Zaliczenie w jednej z nowelizacji art. 65 Ustawy o ruchu drogowym zgromadzeń do innych imprez masowych spowodowało, że od organizatorów takich wieców organy administracji publicznej mogły

---

<sup>40</sup> Jednocześnie zgodnie z art. 7 ust. 13 Ustawy o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady z dn. 7.05.1999 r. postanowień tego przepisu nie stosuje się do zgromadzeń odbywających się na terenie Pomników Zagłady w ramach działalności kościołów oraz związków wyznaniowych w celu publicznego sprawowania kultu – organizowanych w kościołach, świątyniach, kaplicach, budynkach kościelnych i na gruntach kościelnych

<sup>41</sup> *Ustawa prawo o szkolnictwie wyższym z dn. 27.07.2005 r.*, art. 230, (Dz.U. Nr 164, poz.1365.)

<sup>42</sup> E. Olejniczak-Szałowska, op.cit., s. 389.

<sup>43</sup> Zob. szerzej art. 65–65i Ustawy o ruchu drogowym z dn. 20.06.1997 r., tekst jednolity Dz.U. Nr 108, poz. 908 z późn. zm.

wymagać uzyskania zezwolenia i spełnienia szeregu bardzo uciążliwych i kosztownych czynności. Ich spełnienie, szczególnie w przypadku demonstracji przeprowadzanych przez osoby fizyczne lub małe organizacje często, głównie z powodów finansowych, było niemożliwe.

Należy podkreślić, że polski TK dwukrotnie orzekał o ograniczeniu wolności zgromadzeń o charakterze publicznym w kontekście ustawy o ruchu drogowym. Trybunał stwierdził, że demonstracje te różnią się zasadniczo od na przykład imprez sportowych, gdyż służą przede wszystkim debacie i manifestacji poglądów, w tym także politycznych i są chronione konstytucyjnie, a wymogi, które musi spełnić organizator demonstracji na drodze publicznej, są w tym wypadku nadmierne i godzą w wolność zgromadzeń<sup>44</sup>.

TK nie zanegował samego trybu koncesyjnego wyrażania zgody na manifestacje, a tylko nadmiar wymagań stawianych organizatorom i możliwość podejmowania arbitralnych decyzji przez władze publiczne. Jest to bardzo istotne dla demonstracji o charakterze politycznym, szczególnie organizowanych przez opozycję polityczną. Trybunał powołał się tu na konkretne przypadki nieprawidłowości w wydawaniu takich zezwoleń. Stwierdził on, że „w przypadku demonstracji organizowanej przez Fundację im. Schumana czy tzw. Parady Równości, organizatorzy byli zobowiązani do przedstawienia projektu organizacji ruchu drogowego jako warunku uzyskania zgody na demonstrację. Takiego żądania władze publiczne nie przedstawiły organizatorom innych zgromadzeń, m.in. zgromadzeń odbytych później (na tej samej trasie i w podobnych warunkach) jako odpowiedź na treści wypowiedziane na demonstracji, wobec której władze zażądały przedstawienia projektu organizacji ruchu”<sup>45</sup>.

Podobnie orzekł Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) rozpatrując zakaz tak zwanego „Marszu Równości”. Zwrócił on uwagę, że „Organy administracji publicznej nie mogą uzależniać korzystania z wolności zgromadzeń od własnej moralnej oceny poglądów czy od

<sup>44</sup> Zob. *Orzeczenie TK z dn. 28.06.2000 r.*, sygn. akt K. 34/99, OTK Z.U. 2000, nr 5, poz. 142 oraz *Orzeczenie TK z dn. 18 stycznia 2006 r.* sygn. akt K 21/05, OTK-A 2006, nr 1 poz. 4.

<sup>45</sup> *Orzeczenie TK z dn. 18.01.2006 r.*, ust. III, pkt 5.4

groźby przeciwników demonstracji. Na władzy publicznej ciąży obowiązek gwarancji konstytucyjnej realizacji i ochrony wolności zgromadzeń o charakterze pokojowym<sup>46</sup>.

Na gruncie powyższych zakazów demonstracji TK dokonał oceny arbitralnych działań władzy publicznej. Tezy te odnoszą się do wszystkich zgromadzeń, które głoszą poglądy nie odpowiadające władzy publicznej. Trybunał stwierdził, że podstawy ograniczenia wolności zgromadzeń nie może stanowić w praktyce „niesymetryczność między celami i rezultatami korzystania z wolności zgromadzeń a przypisywanymi przez media i komentatorów życia publicznego (w tym przedstawicieli władzy publicznej)” celami czy intencjami organizatorów i uczestników zgromadzenia. Państwo nie może arbitralnie przypisywać jakiś celów i intencji organizatorom demonstracji i na tej podstawie dokonywać ocen, które prowadzą do zakazu przeprowadzenia zgromadzenia. Władza publiczna nie może odbierać prawa do wolności zgromadzeń z powodu różnic światopoglądowych lub niezgodności poglądów demonstrantów z systemem wartości reprezentowanym przez przedstawicieli tejże władzy. Ich przekonania nie są synonimem „moralności publicznej” jako przesłanki ograniczenia wolności zgromadzeń. Władza publiczna nie może wreszcie stosować represji wobec jednostek uczestniczących w nielegalnym, ale pokojowym zgromadzeniu w momencie, kiedy zakaz tego wieceu został uznany przez sąd za niezgodny z prawem<sup>47</sup>.

Identyczne stwierdzenie dotyczące osób będących piastującymi funkcje publiczne zawarł ETPC w jedynym orzeczeniu dotyczącym wolności zgromadzeń w Polsce. Uznał on, że powstrzymanie się od arbitralnych ocen jest szczególnie istotne w przypadku polityków wybranych na stanowiska w pionie władzy wykonawczej. „W pewnych sytuacjach normalną częścią obowiązków takich urzędników publicznych, jest podejmowanie osobiście decyzji administracyjnych, które mogą oddziaływać na wykonywanie indywidualnych praw lub nastę-

<sup>46</sup> Orzeczenie NSA z dn. 25.05.2006 r., sygn. akt I OSK 329/06. Zob. także Orzeczenie TK z dn. 18.01.2006 r., pkt III, ust. 4 oraz orzeczenie TK z dn. 10.11. 2004 r., dotyczące tak zwanych „osób nie dających się zidentyfikować” podczas zgromadzenia.

<sup>47</sup> Orzeczenie TK z dn. 18.01.2006 r., pkt III, ust. 4.

puje wydawanie takich decyzji przez urzędników państwowych działających w ich imieniu. Stąd, wykonywanie wolności ekspresji przez takich urzędników może nadmiernie rzutować na korzystanie z innych praw gwarantowanych przez Konwencję<sup>48</sup>.

Należy uznać, że zakaz arbitralnych działań organów władzy publicznej dotyczących organizatorów i uczestników zgromadzeń nie dotyczy tylko kwestii zgody na przeprowadzenie demonstracji przy wykorzystaniu drogi publicznej, ale dotyczy wszystkich aspektów działań administracji wobec demonstracji oraz wszystkich rodzajów zgromadzeń. Wynika to wprost z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego oraz z doprecyzowującej ją reguły legalizmu zawartej w art. 7 Konstytucji<sup>49</sup>.

Jeżeli organizator otrzymał decyzję pozytywną uczestnicy zgromadzenia wybierają przewodniczącego zgromadzenia (zazwyczaj jest to organizator). Zgodnie z art. 10 PZgr Przewodniczący zgromadzenia dokonuje następujących czynności: otwiera zgromadzenie, kieruje nim i je zamyka. Przewodniczący ponosi także odpowiedzialność za zgodny z prawem przebieg zgromadzenia i w związku z tym może podejmować odpowiednie środki przewidziane w ustawie. Art. 10 ust. 5–6 Pzgr wymienia szereg uprawnień przewodniczącego. Są to: możliwość żądania opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy prawo o zgromadzeniach, uniemożliwia odbycie zgromadzenia lub usiłuje udaremnić zgromadzenie. W razie niepodporządkowania się żądaniu przewodniczącego, może on zwrócić się o pomoc do Straży Miejskiej lub Policji. Jeżeli uczestnicy zgromadzenia nie podporządkują się zarządzeniom przewodniczącego lub przebieg zgromadzenia sprzeciwia się przepisom ustawy o zgromadzeniach albo narusza przepisy ustaw karnych, wówczas przewodniczący rozwiązuje

<sup>48</sup> Orzeczenie Bączkowski i Inni v. Polska z dn. 3.05.2007 r., skarga nr 1543/06, pkt 98. Według komentatorów tego orzeczenia nie ulega wątpliwości, że w sprawie „Marszów Równości” Prezydent Warszawy wydał niezgodną z prawem decyzję motywowaną jego stosunkiem do homoseksualistów. S. Van den Bogaert, *ECHR Rules on Illegal Ban of Warsaw Equality Parade: The Case of Bączkowski and Others v. Poland*, „German Law Journal” 2007, Vol. 08, No. 09, s. 889.

<sup>49</sup> Zob. np. W. Skrzydło, op.cit., s. 15–16 i 19.

zgromadzenie. W chwili rozwiązania lub zamknięcia zgromadzenia, jego uczestnicy powinni bez nieuzasadnionej zwłoki opuścić miejsce zgromadzenia<sup>50</sup>.

Zgodnie z art. 11 PZgr gmina może delegować na zgromadzenie swojego przedstawiciela<sup>51</sup>. Przedstawiciele przybywający na zgromadzenie muszą okazać upoważnienia przewodniczącemu zgromadzenia. Organ gminy na wniosek organizatora zapewnia w miarę potrzeby i możliwości ochronę policyjną służącą stosownemu przebiegowi zgromadzenia<sup>52</sup>.

Wspomniana ustawa ustanawia w kolejnym przepisie szereg uprawnień przedstawiciela jednostki samorządu terytorialnego. Przedstawiciel organu gminy może rozwiązać zgromadzenie w następujących sytuacjach: jeżeli jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi, lub też mieniu w znacznych rozmiarach, lub też, gdy narusza przepisy ustawy prawo o zgromadzeniach i ustaw karnych albo, gdy przewodniczący uprzedzony o konieczności rozwiązania zgromadzenia wzbrania się to uczynić. W takiej sytuacji przedstawiciel gminy trzykrotnie uprzedza zgromadzonych o możliwości rozwiązania zgromadzenia, a następnie ogłasza wszystkim zgromadzonym i przewodniczącemu decyzję ustną o rozwiązaniu zgromadzenia i takiej decyzji nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności. W ciągu 24 godz. organizator otrzymuje decyzję na piśmie o rozwiązaniu zgromadzenia.

Każdemu uczestnikowi zgromadzenia i organizatorowi zgromadzenia przysługuje prawo odwołania się od decyzji w sprawie rozwiązania zgromadzenia w ciągu 3 dni od dnia rozwiązania zgromadzenia, a wojewoda ma również 3 dni na doręczenie decyzji odwoławczej<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> Zob. analogicznie art. 230 ust. 5–6 *Ustawy prawo o szkolnictwie wyższym z dn. 27.07.2005 r.* oraz odesłanie z art. 7 ust. 12 *Ustawy o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady z dn. 07.05.1999 r.*

<sup>51</sup> Por. w kwestiach uprawnień przedstawiciela organu administracji na zgromadzeniu: art. 230 ust. 4–5 i 7 *Ustawy prawo o szkolnictwie wyższym z dn. 27.07.2005 r.* oraz art. 7 ust. 6–10 *Ustawy o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady z dn. 07.05.1999 r.*

<sup>52</sup> Odbywa to się zgodnie z art. 11 ust. 2 PZgr w trybie przepisów *Ustawy o Policji z dn. 06.04.1990 r.* (Dz.U. Nr 30, poz. 179 ze zm.)

<sup>53</sup> Por. art. 7 ust. 11 *Ustawy o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady z dn. 07.05.1999 r.*

Od decyzji organów administracji publicznej służy także skarga do sądu administracyjnego, którym jest aktualnie Wojewódzki Sąd Administracyjny, właściwy ze względu na miejsce planowanej lub odbytej demonstracji. Skargę wnosi się w terminie 3 dni od dnia doręczenia decyzji, a sąd wyznacza rozprawę nie później niż w terminie 7 dni od dnia wniesienia do niego skargi, chyba że zachodzą przeszkody formalne.

\*\*\*

Jak już wspomniano polska regulacja uprawnień organów administracji wobec organizatorów i uczestników zgromadzeń publicznych oparta jest na przepisach konstytucyjnych i międzynarodowych, które uznają, że uprawnienie jednostek i ich grup do wspólnego demonstrowania jest wolnością polityczną człowieka. Bezpośrednio implikuje to znaczne ograniczenia możliwych ingerencji władzy publicznej w tą swobodę. Należy uznać, że prawodawca w aktach rangi ustawowej uwzględnił taki charakter wolności zgromadzeń dając dużą swobodę działań organizatorom i uczestnikom pokojowych manifestacji. Nadmierne ograniczenia tej swobody, które notabene zostały uwzględnione w nowelizacjach omawianych ustaw na wniosek organów Policji, zostały wyeliminowane z systemu prawnego poprzez orzecznictwo TK. Dotyczyło to takich kwestii jak udział osób zamaskowanych w zgromadzeniu i związana z tym odpowiedzialność organizatorów oraz przypadku zrównania wymogów wobec chronionej konstytucyjnie wolności zgromadzeń, z innymi imprezami masowymi, które nie były umocowane w ustawie zasadniczej.

Przegląd orzecznictwa sądów polskich i ETPC w sprawach krajowych uprawnia jednak do stwierdzenia, że w ostatnich latach częstą praktyką organów administracyjnych było zakazywanie przeprowadzania zgromadzeń, rozwiązywanie ich lub karanie ich uczestników na podstawie błędnych lub *de facto* arbitralnych kryteriów<sup>54</sup>. Co praw-

<sup>54</sup> Ciekawą egzemplifikacją praktyki stosowania przepisów dotyczących wolności zgromadzeń może stanowić wypowiedź rzecznika pomorskiej policji w stacji TVN24 dn. 8.06.2007 r. Komentując fakt niedopuszczenia przez policję do przemarszu legalnej demonstracji alterglobalistów protestujących przeciwko wizycie G. W.

da orzecznictwo sądów często wychwytuje i neguje taką aktywność organów władzy publicznej, ale jest to zazwyczaj działanie następcze, które nie przywraca prawa do demonstrowania, gdyż np. najdogodniejszy, zamierzony przez organizatorów termin odbycia zgromadzenia już minął.

W związku z tym istotnego znaczenia w tym kontekście nabiera postulat ETPC wyrażony w kontekście orzeczenia *Bączkowski v. Polska*. ETPC stwierdził, że szczególnie istotnym dla wolności zgromadzeń jest szybka możliwość odwołania od decyzji władz lokalnych zakazujących zgromadzeń do niezależnych organów<sup>55</sup>. Jest to postulat *de lege ferenda*, który do dzisiaj nie został niestety zrealizowany przez polskiego ustawodawcę.

---

Busha w Helu rzecznik powołał jako podstawę prawną takich działań na art. 65 ustawy o ruchu drogowym. Tymczasem zgodnie z wyrokiem TK z dn. 18.01.2008 r. przepis ten nie obejmuje swoim zakresem zgromadzeń.

<sup>55</sup> Zob. szerzej: *Orzeczenie Bączkowski i Inni v. Polska z dn. 03.05.2007 r.*..., pkt 81-84.