Agnieszka Gajda¹

Bezpieczeństwo jako przesłanka ograniczenia wolności zgromadzeń w decyzjach o zakazie przeprowadzenia zgromadzenia publicznego²

Słowa kluczowe: wolność zgromadzeń, zgromadzenia publiczne, bezpieczeństwo, ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności

Keywords: freedom of assembly, public gatherings, security, limiting constitutional rights and freedoms

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza przyczyn wydania decyzji zakazujących przeprowadzenia zgromadzenia publicznego z uwzględnieniem przesłanki zagrożenia dla bezpieczeństwa wydawanych przez prezydentów obecnych i byłych miast wojewódzkich w latach 2010–2014. Dokonano podziału tych decyzji na pięć podstawowych grup, bowiem najczęściej zakaz wydawany był ze względu na: 1) uchybienie terminu do dokonania zgłoszenia zgromadzenia (co uniemożliwiało organom administracji publicznej podjęcie odpowiednich działań zapewniających bezpieczeństwo uczestników zgromadzenia i osobom postronnym); 2) istnienie ryzyka zagrożenia pokojowego przebiegu zgromadzenia; 3) kolizję czasu i miejsca jego przeprowadzenia ze zgłoszonym wcześniej innym zgromadzeniem; 4) zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz 5) wypełnienie znamion wykroczenia z art. 90 lub 86 kodeksu wykroczeń.

¹ Autorka jest adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Europejskich Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Mail: gajda_a@wp.pl.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na X Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego *Bezpieczeństwo w Konstytucji RP z 1997 r.*, Toruń, 16–18 września 2014 r.

Summary

Public securities a legal reason of reduction of gatherings freedom in administrative decisions on denial of public gatherings

In this article the author considers surprising legal reasons of administrative decisions on denial of public gatherings. All of them were issued on the ground of public security exception, between 2010 and 2014. Author divided analysed decisions on five basic groups: 1) where denial was issued on the ground of lapse of time prescribed for notification of the gathering, what rendered impossible for the authorities to provide appropriate safety measures; 2) where there was a risk that the gathering will not take a peaceful course; 3) where there was a collision regarding the time, and place with another gathering which was notified earlier; 4) where threat to road traffic safety, and 5) where it constituted an offence penalised under art 90 or 86 of polish code of offence.

Wolność zgromadzeń należy zgodnie z art. 57 polskiej konstytucji do wolności o charakterze politycznym, a więc gwarantujących jednostce możliwość aktywnego udziału w rządzeniu państwem, w kształtowaniu jego polityki oraz współwkonywaniu funkcji państwowych. Jak podkreśla Bogusław Banaszak, są one w sposób oczywisty powiązane z ustrojem demokratycznym³. Taki związek podkreśla również polski Trybunał Konstytucyjny, który dostrzega znaczenie wolności zgromadzeń dla tworzenia współczesnego standardu demokratycznego państwa, w szczególności poprzez ożywianie komunikacji międzyludzkiej⁴. Podstawą wolności zgromadzeń jest bowiem nie tylko interes poszczególnych jednostek, ale również interes ogólnospołeczny⁵.

Wolność zgromadzeń, jakkolwiek ma kluczowe znaczenie dla urzeczywistniania zasad demokratycznego państwa, to jednak, podobnie jak inne

³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 343.

⁴ Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r. K 34/99 (Dz.U. 2000 Nr 53, poz. 649).

⁵ Wyrok TK z dnia 10 listopada 2004 r. Kp 1/04 (MP 2004, Nr 48, poz. 826) zwany dalej „wyrokiem TK Kp 1/04”; wyrok TK z dnia 10 lipca 2008 r. P 15/08 (Dz.U. 2008 Nr 131, poz.838), zwany dalej „wyrokiem TK P 15/08”.

konstytucyjne prawa i wolności, podlega ograniczeniom. Art. 57 Konstytucji dopuszcza jej ustawowe ograniczenia, przy czym muszą być one dokonywane zawsze w oparciu o warunki określone w art. 31 Konstytucji. Przesłanką materialną, ze względu na którą jest to możliwe, oprócz porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób, jest bezpieczeństwo państwa. Polska ustawa z 1990 r. – prawo o zgromadzeniach⁶, nawiązując do treści Konstytucji, w art. 2 stanowi, że wolność zgromadzania się podlega ograniczeniom przewidzianym jedynie przez ustawy, niezbędnym do ochrony bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego oraz ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób, a także ochrony Pomników Zagłady w rozumieniu ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady⁷. Regulacja ustawowa zatem wśród przesłanek, ze względu na które można dokonywać ograniczeń wolności zgromadzania się, wskazuje bezpieczeństwo państwowe. Polska regulacja prawna nawiązuje do treści aktów prawa międzynarodowego, np. do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r.⁸, który jednak traktuje kwestię ograniczenia wolności zgromadzeń ze względu na bezpieczeństwo nieco szerzej. Mianowicie, zgodnie z art. 21 Paktu, ustawowe ograniczenia wolności zgromadzeń muszą być konieczne w demokratycznym społeczeństwie i mogą być ustanawiane w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego bądź dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób. W Pakcie rozróżniono przesłankę bezpieczeństwa państwowego od bezpieczeństwa publicznego. Podobnie kwestie te uregulowane zostały w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. w art. 11, przy czym konwencja rozszerzyła katalog dodatkowo o kryterium ochrony porządku i zapobiegania przestępstwu⁹.

⁶ Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. – prawo o zgromadzeniach (Dz.U. 2013, poz. 397 – t.j. ze zm.), zwana dalej również „p.z.”.

⁷ Dz.U. Nr 41, poz. 412 ze zm.

⁸ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 Nr 38, poz. 167).

⁹ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284 ze zm.). Zgodnie z jej art. 11 każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przy-

Podjęcie próby zdefiniowania używanych we wskazanych aktach prawnych pojęć, jakkolwiek ważne, wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Stanisław Koziej stwierdził, że bezpieczeństwo państwowe i narodowe to dwa różne pojęcia, jednak z praktycznego punktu widzenia na obecnym etapie rozwoju historycznego (państw narodowych) można je umownie utożsamiać¹⁰. Z kolei w Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa państwa bezpieczeństwo narodowe zdefiniowane zostało jako „zdolność państwa i jego społeczeństwa do zapewnienia warunków jego istnienia i rozwoju integralności terytorialnej, niezależności politycznej, stabilności wewnętrznej oraz jakości życia. Zdolność ta jest kształtowana poprzez działania polegające na wykorzystaniu szans, podejmowaniu wyzwań, redukowaniu ryzyka oraz eliminowaniu zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych, co zapewnia trwanie, tożsamość, funkcjonowanie i swobody rozwojowe państwa i narodu (społeczeństwa)”¹¹. Jako bezpieczeństwo publiczne zaś rozumie się w znaczeniu szerszym ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie i mienie obywateli oraz majątek ogólnonarodowy, ustrój i suwerenność państwa przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego, a w znaczeniu węższym – ochronę ustroju i suwerenności przed zamachami na podstawowe instytucje polityczne państwa i jego bezpieczeństwo¹².

stępowania do nich dla ochrony swoich interesów (ust. 1). Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej.

¹⁰ S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 18, s. 20.

¹¹ Uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022” (M. P. 2013, poz. 377). Definicja przygotowana została na podstawie: R. Zięba, J. Zajac, *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski (ekspertyza sporządzona na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w ramach prac nad aktualizacją średniookresowej strategii rozwoju kraju)*, Warszawa 2010.

¹² *Nowa Encyklopedia Powszechna PWN*, t. I, red. B. Petrozolin-Skowrońska, Warszawa 1995, s. 434.

W literaturze wskazuje się również, że „bezpieczeństwo jest nie tylko reagowaniem na twarde zagrożenia o charakterze militarnym, lecz obejmuje dodatkowo gwarancje w zakresie prawa do realizacji potencjału rozwojowego w obszarze kulturalnym, społecznym czy gospodarczym oraz ochronę praw i wolności obywatelskich. Nie można więc współcześnie oddzielać obowiązków państwa w zakresie obrony terytorium od jego obowiązków dbania o jakość życia obywateli i funkcjonowania podmiotów gospodarczych działających na jego terytorium i na podstawie jego prawa”¹³. Upoważnia to współcześnie do postrzegania bezpieczeństwa, nawet w ujęciu art. 31 ust. 3 Konstytucji, z trochę innej, szerszej perspektywy.

Przenosząc kwestie bezpieczeństwa na wolność zgromadzeń, warto powołać się na słowa Artura Ławniczaka, który stwierdził, że „w spisie wartości, uzasadniających konieczność ograniczenia wolności zgromadzeń na pierwszym miejscu należy wymienić bezpieczeństwo, [...] konsekwentnie doceniane przez zdecydowaną większość obywateli, oczekujących od państwa, że poczynania jego funkcjonariuszy owo bezpieczeństwo zapewnią”¹⁴. Ponadto, stosując omawianą przesłankę ograniczającą wolność zgromadzeń, należy dążyć do osiągnięcia kompromisu pomiędzy obywatelskimi dążeniami, możliwością samorealizacji jednostek a interesem zbiorowym, jakim jest bezpieczeństwo ogólne¹⁵.

Analizę ograniczania wolności zgromadzeń ze względu na przesłankę bezpieczeństwa oparłam na badaniach obejmujących wszystkie decyzje o zakazie przeprowadzenia zgromadzenia publicznego wydane przez prezydentów obecnych i byłych miast wojewódzkich w latach 2010–2014¹⁶. W praktyce decyzje zakazujące przeprowadzenia zgromadzenia publiczne-

¹³ Opracowanie Departamentu Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego (BBN) na podstawie wniosków SPBN „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, nr 23–24, s. 55.

¹⁴ A. Ławniczak, *Wolność zgromadzeń*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 299.

¹⁵ Ibidem, s. 302.

¹⁶ Badaniami objęto 49 miast, które do 1998 r. były miastami wojewódzkimi. W latach 2010–2014 w 21 miastach nie wydano żadnej decyzji o zakazie przeprowadzenia zgromadzenia publicznego. Najwięcej decyzji wydanych zostało w tym czasie w Warszawie – 19, w Gdańsku – 18, we Wrocławiu – 7. W pozostałych miastach wydawano od 1 do 4 decyzji.

go, w których przesłanka bezpieczeństwa byłaby przedstawiona jako podstawa samoistna, nie zostały wydane. Przesłanka ta stosowana jest dodatkowo w celu wzmocnienia znaczenia innych podstaw decyzji. Jednak w ich uzasadnieniach duży nacisk kładzie się na kwestię potencjalnego zagrożenia bezpieczeństwa. Ponadto, odnieść można wrażenie, że decyzje zakazujące przeprowadzenia zgromadzenia nie mają charakteru środka ostatecznego zastosowanego po wykluczeniu innych możliwości zabezpieczenia zgodnego z prawem jego przebiegu. Zauważyć również można, że w żadnej decyzji, pomimo że organy powołują się na różnego rodzaju zagrożenia dla bezpieczeństwa, nie określono przesłanki ograniczającej wolność zgromadzeń jako „bezpieczeństwo państwowe”. W decyzjach powoływane zostały np.: przesłanka „bezpieczeństwa uczestników zgromadzenia”, „bezpieczeństwa osób postronnych”, „bezpieczeństwo osób szczególnie chronionych”, „bezpieczeństwa ruchu drogowego”, „bezpieczeństwo zdrowotne mieszkańców miasta”. Ponadto, w analizowanych decyzjach zakazujących przeprowadzenia zgromadzenia publicznego nierozdzielnie wiązano przesłanki bezpieczeństwa i porządku publicznego, tworząc tym samym niejako jedną przesłankę ograniczenia wolności zgromadzeń.

Ograniczenia wolności zgromadzeń ze względu na przesłankę bezpieczeństwa w wydanych decyzjach o zakazie przeprowadzenia zgromadzenia publicznego podzielić można na pięć podstawowych grup. Pierwsza grupa, stanowiąca ponad 30% wszystkich decyzji, dotyczyła zakazu przeprowadzenia zgromadzenia ze względu na uchybienie terminu do dokonania jego zgłoszenia. Zorganizowanie zgromadzenia nie wymaga bowiem uzyskania zgody organu administracyjnego, a jedynym, zresztą dość sformalizowanym, wymogiem jest konieczność zgłoszenia zamiaru zorganizowania zgromadzenia w terminie wskazanym w art. 7 prawa o zgromadzeniach¹⁷. Zaskakująco dużo decyzji wydanych zostało w oparciu o to uchybienie formalne,

¹⁷ Zgodnie z art. 6 ust. 1 zgromadzenia organizowane na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób, wymagają uprzedniego zawiadomienia organu gminy właściwego ze względu na miejsce zgromadzenia. Art. 7 ust. 1 precyzuje ten obowiązek, wymagając by organizator zgromadzenia publicznego zawiadomił organ gminy w taki sposób, aby wiadomość o zgromadzeniu dotarła nie później niż na 3 dni robocze, a najwcześniej 30 dni przed datą zgromadzenia. Przepis ten utraci moc obowiązującą z dniem 4 października 2015 r. w zakresie, w jakim określał obowiązek zawiadomienia organu gminy o zgromadzeniu nie później niż na 3 dni robocze przed

choć zauważyć należy, że art. 8 p.z., wskazując przesłanki wydania decyzji zakazującej zgromadzenia publicznego, nie wspomina o uchybieniu terminu do jego zgłoszenia. Organ gminy zakazuje zgromadzenia publicznego, jeżeli: 1) jego cel lub odbycie sprzeciwiają się ustawie – prawo o zgromadzeniach lub naruszają przepisy ustaw karnych; 2) odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. Ponadto, organ gminy do dnia 3 października 2014 r. zakazywał zgromadzenia publicznego zgłoszonego później, jeżeli organizator zgromadzenia, pomimo właściwego wezwania, nie dokonał we właściwym terminie zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników¹⁸.

Wyjaśnienia wymaga kwestia związku pomiędzy niedochowaniem ustawowego terminu przy zgłoszeniu zgromadzenia a bezpieczeństwem jako przesłanką uzasadniającą jego zakaz. Otóż powszechnie stosowanym uzasadnieniem wydania decyzji zakazującej z powodu niedochowania terminu zgłoszenia zgromadzenia, zgodnym zresztą ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, jest powołanie się na charakter owego zawiadomienia. Jest ono nie tylko formalną rejestracją zgromadzenia pełniącą funkcję notyfikacyjną, ale przede wszystkim umożliwiającą organom administracji publicznej podjęcie stosownych działań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom zgromadzenia i osobom postronnym oraz zapewnienia porządku publicznego. I właśnie ta funkcja gwarancyjna podkreślana jest przede wszystkim¹⁹. W objętych badaniami przypadkach organy administracyjne przed wydaniem decyzji niejednokrotnie występowały do organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo – głównie do policji – z prośbą o opinię. Ta opinia często stanowiła podstawę uzasadniającą zakaz.

Polska regulacja ustawowa nie przewiduje możliwości zwołania tzw. zgromadzenia spontanicznego, nazywanego również zgromadzeniem nagłym, a więc zgromadzenia zorganizowanego bez uprzedniego zawiadomienia

datą zgromadzenia w wyniku wyroku TK z dnia 18 września 2014 r., K 44/12 (Dz.U. 2014, poz. 1327), zwanym dalej również „wyrokiem TK K 44/12”.

¹⁸ Wskazany przepis został uchylony wyrokiem TK K 44/12 z powodu jego niezgodności z art. 2 Konstytucji RP.

¹⁹ W tym miejscu warto uświadomić sobie, że ten kto zwołuje zgromadzenie bez wymaganego zawiadomienia albo przewodniczy takiemu zgromadzeniu lub zgromadzeniu zakazanemu podlega karze aresztu do 14 dni, karze ograniczenia wolności albo karze grzywny (art. 52 kodeksu wykroczeń).

w celu wyrażenia protestu czy stanowiska w związku z danym, najczęściej nagłym, wydarzeniem ze sfery społecznej lub politycznej²⁰. TK określa je jako zgromadzenie odbywające się niejako w stanie wyższej konieczności: wtedy gdy poddanie zgromadzenia notyfikacji uniemożliwiłoby realizację zgromadzenia jako udziału w dyskursie publicznym²¹. W literaturze odnaleźć można głosy, zgodnie z którymi możliwość organizacji zgromadzeń spontanicznych nie stanowi zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego²². W państwach rozwiniętych demokracji uznaje się ich legalność, nawet gdy wprost nie wynika to z regulacji prawnych, a jedynie z orzecznictwa²³.

Polski Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że zgromadzenia spontaniczne nie powinny być zwolnione z obowiązku notyfikacji, który spełnia wcześniej wspomnianą przesłankę gwarancyjną, choć też nie można od razu założyć ich nielegalności. Trybunał uznał, że skoro wszystkie pokojowe zgromadzenia pozostają pod ochroną art. 57 Konstytucji, to jeżeli zgromadzenie ma charakter pokojowy, nie powoduje zagrożenia bezpieczeństwa ani porządku publicznego i nie zostanie rozwiązane przez odpowiedni organ, należy uznać jego legalność. Oceny legalności należy bowiem dokonywać przede wszystkim na podstawie uprawnień wynikających z normy konstytucyjnej, a nie tylko z przepisu proceduralnego, bowiem samo zawiadomienie jest jedynie obowiązkiem administracyjnym²⁴. Podobne stanowisko reprezentuje Europejski Trybunał Praw Człowieka, który podkreśla, że uchybienie obowiązkowi notyfikacji nie jest wystarczającą przesłanką uznania zgromadzenia za nielegalne²⁵.

²⁰ Więcej na ten temat A. Bodnar, M. Ziółkowski, *Zgromadzenia spontaniczne*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 5 s. 38. Zdaniem autorów zgromadzenie spontaniczne powinno spełniać następujące warunki: 1) być zorganizowane w bezpośrednim następstwie zdarzenia, które daje impuls do zorganizowania zgromadzenia (zasada bezpośredniości); 2) musi mieć charakter pokojowy; 3) zorganizowaniu zgromadzenia musi przyswieceć ważny interes publiczny wyrażający się w dążeniu do ochrony konstytucyjnych praw i wolności lub zasad demokratycznego państwa prawa; 4) brak obowiązku notyfikacji musi być uzasadniony brakiem realnej możliwości dokonania zgłoszenia.

²¹ Wyrok TK P 15/08.

²² A. Bodnar, M. Ziółkowski, op.cit., s. 39.

²³ Ibidem, s. 45 i n.

²⁴ Wyrok TK P 15/08.

²⁵ Np. wyrok ETPC z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie Bukta i inni przeciwko Węgrom (sprawa nr 25691/04); wyrok ETPC z dnia 5 grudnia 2006 r. w sprawie Oya Ataman

Złożenie zawiadomienia z pominięciem ustawowo określonych terminów może, ale nie musi, uzasadniać zakaz przeprowadzenia zgromadzenia. Jeżeli bowiem zgromadzenie ma mieć charakter pokojowy, a organy administracyjne są w stanie zabezpieczyć bezpieczny jego przebieg, to nie ma powodu, dla którego takiego zgromadzenia należałoby zakazać. Organy administracyjne przyjmują jednak inną praktykę, wiążąc uchybienie terminu z założoną z góry niemożnością zagwarantowania bezpiecznego przebiegu zgromadzenia. Jest to praktyka nieznaająca uzasadnienia również w świetle interpretacji Trybunału Konstytucyjnego wskazanej m.in. w wyroku z dnia 18 września 2014 r., „notyfikacja stwarza organom władzy publicznej okazję do oceny charakteru zgromadzenia i ewentualnego stwierdzenia, że w danych okolicznościach nie ma ono charakteru pokojowego”²⁶. Wydaje się, że organy władzy publicznej w takiej sytuacji jeszcze staranniej powinny uzasadnić przyczynę zakazu przeprowadzenia zgromadzenia, tym bardziej że naruszenie art. 6 p.z. nie jest przesłanką obligatoryjnego wydania decyzji zakazującej (z art. 8 p.z.). Na marginesie warto również wskazać, że Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 7 ust. 1 p.z. w zakresie, w jakim określa obowiązek zawiadomienia organu gminy o zgromadzeniu nie później niż na 3 dni robocze przed datą zgromadzenia, jest niezgodny z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji ze względu na jego niedookreśloność²⁷. Z przeprowadzonych badań jasno wynika, że około 30% decyzji zakazujących przeprowadzenia zgromadzenia publicznego ze względu na uchybienie ustawowego terminu do jego zgłoszenia wydanych było z powodu niewłaściwej interpretacji pojęcia „trzech dni roboczych”. W świetle uzasadnienia wyroku TK istnienie takiego ryzyka stanowiło jedną z podstaw uznania niezgodności tej normy prawnej z konstytucją.

Druga grupa decyzji o zakazie przeprowadzenia zgromadzenia publicznego, stanowiąca około 10% wszystkich decyzji, wyróżniona została ze względu na istnienie ryzyka zagrożenia pokojowego przebiegu zgromadzenia. Tak bowiem jak na organy administracyjne został nałożony obowiązek zabezpieczenia pokojowego przebiegu zgromadzenia, który łączony jest

przeciwko Turcji (skarga nr 74552/01); wyrok ETPC z dnia 21 czerwca 1988 r. w sprawie Platform „Ärzte für das Leben” przeciwko Austrii (skarga nr 10126/82), zwany dalej wyrokiem w sprawie „Ärzte für das Leben”.

²⁶ Wyrok TK K 44/12.

²⁷ Ibidem

z koniecznością zabezpieczenia m.in. bezpieczeństwa i porządku publicznego, tak od organizatorów zgromadzenia wymaga się, by miało ono charakter pokojowy. Niewątpliwie bowiem tylko zgromadzenia pokojowe podlegają ochronie konstytucyjnej i dotyczy ich regulacja ustawy prawa o zgromadzeniach. Jedną z gwarancji zabezpieczenia pokojowych intencji uczestników zgromadzenia jest przewidziany w art. 3 ust. 2 ustawy zakaz uczestniczenia w zgromadzeniu osób posiadających przy sobie „broń, materiały wybuchowe lub inne niebezpieczne narzędzia”. To ograniczenie wolności zgromadzeń co do zasady nie budzi wątpliwości nawet z punktu widzenia standardów międzynarodowych. Dopuszczenie bowiem 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.

Polska ustawa nie reguluje zasad oceniania pokojowego charakteru zgromadzenia. Wskazówek poszukiwać zatem można w standardach proponowanych przez Europejską Komisję Praw Człowieka oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka, które powołują się na istnienie domniemania pokojowych zamiarów organizatora zgromadzenia. Z prawa do swobodnego, pokojowego zgromadzenia się korzysta każdy, kto ma zamiar zorganizować pokojową demonstrację, a więc zgromadzenie powinno być traktowane jako pokojowe, o ile organizatorzy nie zgłosili zamiaru użycia przemocy. Hipotetyczne zagrożenie naruszenia porządku publicznego, obecność wrogo nastawionej publiczności, możliwość przeprowadzenia kontrdemonstracji przy użyciu przemocy lub przyłączenia się osób skłonnych do agresji, które jednak nie są związane z organizatorem zgromadzenia, nie mogą być uznane za uzasadnione podstawy zakazu odbycia pokojowego zgromadzenia. Co więcej, wprost wskazują, że zasada ta powinna mieć zastosowanie nawet w wypadku rzeczywistego ryzyka, że zgromadzenie spowoduje naruszenie porządku publicznego na skutek wydarzeń, na które organizatorzy nie będą mieli wpływu²⁸. Polski Trybunał Konstytucyjny potwierdził tę koncepcję, uznając, że sama potencjalna możliwość wywołania zagrożenia dla bezpieczeń-

²⁸ Np. Decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 16 lipca 1980 r. w sprawie *Christians against Racism and Fascism* przeciwko Wielkiej Brytanii (skarga 8440/78); wyrok ETPCz z dnia 26 lipca 2007 r. w sprawie *Makhumudov* przeciwko Rosji (skarga 35082/04).

stwa i porządku publicznego nie jest wystarczająca w świetle zasady proporcjonalności do ograniczenia wolności konstytucyjnej²⁹.

Z analizowanych decyzji wynika jednak, że praktyka organów władzy publicznej przedstawia się inaczej. Ciekawym przykładem jest powoływanie się na, jak umownie można to określić, „historię zgromadzeniową organizatora”. Organy zakazujące zgromadzenia brały bowiem pod uwagę przebieg i zachowania uczestników manifestacji organizowanych wcześniej przez tego samego organizatora, w sytuacji gdy wcześniejsze zgromadzenia, przeprowadzane nawet w innych miastach Polski, przerodziły się w zamieszki chuligańskie³⁰.

Warto wskazać, że obecnie w Sejmie trwają prace nad kolejną nowelizacją ustawy prawo o zgromadzeniach. Nowelizacja, najogólniej mówiąc, ma dotyczyć wprowadzenia zakazu uczestniczenia w zgromadzeniu osób, których identyfikacja z powodu ubioru, zakrycia twarzy lub zmiany jej wyglądu nie jest możliwa, chyba że organizator zgromadzenia wskaże związek pomiędzy celem zgromadzenia a uczestniczeniem w nim takich osób. Brak wykazania związku pomiędzy celem zgromadzenia i niemożnością identyfikacji jego uczestników, o ile ponadto może to spowodować zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, ma stać się kolejną przesłanką wydania decyzji zakazującej przeprowadzenia zgromadzenia publicznego. Jak można przeczytać w uzasadnieniu projektu, zmiana ta „stanowi kolejną próbę zapobieżenia przekształcania się zgromadzeń pokojowych w manifestacje

²⁹ Np. wyrok TK Kp 1/04; wyrok TK K 21/05.

³⁰ Przykładowo w uzasadnieniu decyzji wydanej przez prezydenta miasta stołecznego Warszawy dnia 19 kwietnia 2012 r. przeczytać możemy np.: „relacje pomiędzy kibicami obu drużyn są od dawna wysoce antagonistyczne. W latach ubiegłych dochodziło bowiem do wielu incydentów z udziałem kibiców obu drużyn [...] doszło do konfrontacji oraz dewastacji infrastruktury stadionu z udziałem kibiców”. Inny przykład dotyczy zgromadzenia, które miało być przeprowadzone we Wrocławiu w 2013 r. Decyzję zakazującą prezydent Miasta uzasadnił m.in. wskazując, że „[...] po przeprowadzonym przez policję rozpoznaniu oraz doświadczeń z lat ubiegłych, zgromadzenie [...] będzie najprawdopodobniej zakamuflowaną próbą zorganizowania kontrmanifestacji dla zgromadzenia zgłoszonego wcześniej, którego celem jest przeprowadzenie Marszu Równości. [...] istnieje więc realna groźba zakłócenia przebiegu zgromadzenia [...] przez osoby sympatyzujące i identyfikujące się ze środowiskami faszystowskimi i skrajnie prawicowym światopoglądem m.in. poprzez słowne zaczepki, wyzwiska a także próby fizycznej napaści poprzez obrzucenie uczestników Marszu Równości jajkami lub innymi przedmiotami”.

z udziałem agresywnych osób, których rozpoznanie nie jest możliwe i którzy zagrażają bezpośrednio integralności fizycznej innych osób oraz mienia. [...] Celem projektu jest zatem stworzenie warunków do rozróżnienia osób przebywających w miejscu zgromadzenia, dla których niemożność ich identyfikacji jest środkiem ułatwiającym zakłócanie pokojowego przebiegu zgromadzenia oraz takich, którzy ukrywają tożsamość lub utrudniają jej ustalenie z innych powodów, adekwatnych do celu pokojowego zgromadzenia”³¹.

W świetle tego, co zostało wcześniej wskazane, projekt budzi wątpliwości co do zgodności z polską konstytucją. Nieokreślony imiennie, anonimowy charakter uczestnictwa w zgromadzeniu publicznym, będący jednym z przejawów korzystania z tej wolności, również mógłby podlegać ograniczeniom, jeśli wynikałoby to z potrzeby ochrony podstawowych wartości konstytucyjnych, zwłaszcza tych, które mogłyby być naruszone wskutek utraty pokojowego przebiegu zgromadzenia albo poważnego i bezpośredniego zagrożenia dla pokojowego charakteru zgromadzenia. Ryszard Piotrowski przypomina, że „obywatel ma konstytucyjnie legitymowany interes polegający na tym, by uczestniczyć w zgromadzeniu anonimowych dla władzy osób. Przymus okazywania twarzy podczas zgromadzenia – nie jest proporcjonalny do celu, ponieważ eliminuje anonimowość zgromadzenia, stanowiącą jego cechą konstytucyjną i może zniechęcać do udziału w zgromadzeniu”³².

Następną kwestią, na którą zwracają uwagę organy zakazujące przeprowadzenia zgromadzenia ze względu na zagrożenie dla jego pokojowego przebiegu, jest obawa przed emocjonalnymi zachowaniami uczestników zgromadzenia. Szczególnie często ten argument pojawia się przy kontrmanifestacji, ale nie zawsze³³. Wydaje się jednak, że takie podejście jest nieuzasadnione,

³¹ Prezydencki projekt ustawy z dnia 18 listopada 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, z dnia 18 listopada 2013 r. (druk nr 2023). K. Skotnicki, *Opinia prawna dotycząca konstytucyjności prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (druk nr 2023) z uwzględnieniem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 listopada 2004 r. w sprawie Kp 1/04*, tekst dostępny na stronie internetowej: <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=2023> (10.01.2015).

³² R. Piotrowski, *Opinia o zgodności z Konstytucją RP wybranych propozycji zmian w ustawie z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach, zawartych w druku sejmowym nr 35*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2012.

³³ Dla przykładu, w decyzji wydanej przez prezydenta miasta Krakowa dnia 13 maja 2010 r. przeczytać można: „w ocenie organu wydającego decyzję dopuszczenie

bowiem przekracza granice dopuszczalnych opiekuńczych i ochronnych działań państwa względem jego mieszkańców. Ochrona przed emocjami towarzyszącymi wyrażaniu poglądów w ramach realizacji zasady pluralizmu stanowi nadmierną ingerencję państwa i nie może uzasadniać zakazu zgromadzenia publicznego.

Trzecia grupa obejmuje decyzje zakazujące przeprowadzenia zgromadzenia ze względu na kolizję czasu i miejsca jego przeprowadzenia ze zgłoszonym wcześniej innym zgromadzeniem i stanowi ona około 20% wszystkich decyzji. W następstwie zamieszek ulicznych w 2011 r. spowodowanych przez uczestników dwóch wrogo nastawionych względem siebie demonstracji w czasie obchodów Świąta Niepodległości dnia 11 listopada polski ustawodawca zdecydował się na nowelizację prawa o zgromadzeniach poprzez wprowadzenie zakazu tzw. zgromadzeń równoległych³⁴. Z uzasadnienia projektu prezydenckiego jasno wynikało, że celem nowelizacji było dążenie do zabezpieczenia wolności zgromadzeń przez organy władzy publicznej w przypadku jej zagrożenia przez kontrmanifestację³⁵. W efekcie wprowadzono do ustawy zasadę, zgodnie z którą zgromadzenia organizowane przez co najmniej dwóch organizatorów w tym samym czasie w miejscach lub na tożsamy trasach przejścia mogą się odbyć, jeżeli jest możliwe ich oddzielenie lub odbycie w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. W przeciwnym razie organ gminy może zażądać od organizatora zgromadzenia zgłoszonego później, by dokonał zmiany czasu, miejsca zgromadzenia lub trasy przejścia jego uczestników. Niezastosowanie się do tego żądania skutkuje wydaniem decyzji zakazującej odbycia zgromadzenia.

Warto jednak podkreślić, że w odniesieniu do wolności zgromadzeń w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka konsekwentnie i jednoznacznie wskazuje się, że efektywność korzystania z wolności zgro-

do odbycia się manifestacji [...] z podaniem tego samego miejsca i czasu co zgromadzenie zgłoszone przez [innego organizatora – przyp. aut.] mogłoby spowodować eskalację emocji, prowadzić do poważnych zakłóceń bezpieczeństwa i porządku publicznego i powodować zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi bądź mienia w znacznych rozmiarach”.

³⁴ Art. 6 ust. 2b w zw. z art. 7a oraz w zw. z art. 8 ust. 2 p.z.

³⁵ Prezydencki projekt ustawy z dnia 24 listopada 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (druk nr 35).

madzeń publicznych polega nie tylko na nieingerowaniu przez państwo w tą wolność, ale przede wszystkim na nałożeniu na państwo pozytywnego obowiązku aktywnej ochrony pokojowych zgromadzeń³⁶. Państwo, które jest gwarantem zasady pluralizmu, musi zapewnić ochronę grupom organizującym demonstracje i biorącym w nich udział, tylko bowiem wówczas korzystanie z wolności zgromadzeń ma charakter realny. Tak więc ETPC wyprowadził odnoszący się do wolności zgromadzeń obowiązek państwa polegający na konieczności podejmowania wszelkich właściwych środków w stosunku do zgromadzeń legalnych w celu zapewnienia ich pokojowego przebiegu i bezpieczeństwa wszystkich obywateli. Dodatkowo ETPC stwierdził, że uczestnicy kontrademonstracji mają prawo wyrażać swoją niezgodę z demonstrantami, a na państwie ciąży obowiązek ochrony prawa do zgromadzania się obu demonstrujących grup i poszukiwania środków najmniej restrykcyjnych, które co do zasady umożliwiłyby odbycie się obu demonstracji³⁷. Jedynie takie przypadki, jak np. podżeganie do przemocy lub odrzucania demokratycznych zasad funkcjonowania państwa, nie służą demokracji i mogą jej zagrażać, a zatem uzasadniają podjęcie środków ograniczających swobodę gromadzenia się i wypowiedzi³⁸. Wytyczne OBWE i Komisji Weneckiej idą jeszcze dalej. Kontrademonstracje są bowiem szczególną formą zgromadzeń jednoczesnych, których uczestnicy wyrażają sprzeciw wobec poglądów manifestowanych przez uczestników drugiego zgromadzenia. Jedność miejsca i czasu dwóch zgromadzeń jest w tym aspekcie kluczowym elementem przekazu, jaki ma być zmanifestowany podczas obu demonstracji³⁹.

Patrząc przez pryzmat wskazanego orzecznictwa, dojść można do wniosku, że polska ustawa narusza zasadę proporcjonalności ograniczenia wolności konstytucyjnej. Cel – a więc zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, można bowiem osiągnąć mniej rygorystycznymi środkami, ta-

³⁶ Wyrok w sprawie „Ärzte für das Leben”.

³⁷ Ibidem

³⁸ Wyrok ETPC z dnia 9 kwietnia 2002 r. w sprawie Cisse przeciwko Francji (skarga 51346/99).

³⁹ Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Wytyczne w Sprawie Wolności Pokojowych Zgromadzeń, ust. 4.4 oraz 123. Pełen tekst jest zamieszczony na stronie <http://www.legislationline.org> (10.01.2015). J. Blicharz, *Prawo o zgromadzeniach, wybór i wprowadzenie*, Lex, Warszawa 2013, s. 18 i n.

kimi jak np. wynikające z ustawy o policji, która daje wystarczające możliwości ingerencji policji w przebieg zgromadzeń w przypadku zagrożenia dla ich pokojowego charakteru – co zresztą stwierdził sam TK w wyroku z dnia 10 listopada 2004 r.⁴⁰ W wyroku z dnia 18 września 2014 r. Trybunał wskazał, że wspomniany powyżej mechanizm przewidziany w prawie o zgromadzeniach powinien być stosowany wyjątkowo, jedynie w sytuacjach realnego zagrożenia bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Wówczas, gdy dochodzi do faktycznej kolizji między podmiotami korzystającymi z wolności zgromadzeń, a jej uniknięcie możliwe jest wyłącznie przez zmianę czasu, miejsca lub trasy przejścia jednego z planowanych zgromadzeń. Podkreślił, że to na organach władzy publicznej ciąży obowiązek wykazania, że w danych okolicznościach występuje niemożliwa do usunięcia kolizja w sferze realizacji tej samej wolności. Nie wystarczy w tym kontekście stwierdzenie, że istotnie zachodzi tożsamość czasu, miejsca lub tras przejścia dwóch lub większej liczby zgromadzeń, których nie można od siebie oddzielić. Konieczne jest wykazanie faktycznego i realnego zagrożenia wynikającego z planów przeprowadzenia zgromadzeń o podobnym rozmiarze w tym samym miejscu i czasie⁴¹.

Na gruncie obowiązującego stanu prawnego pojawiają się jednak wątpliwości, bowiem decyzja o zakazie przeprowadzenia zgromadzenia może zapasać m.in. w przypadku, gdy organ gminy stwierdzi, że odpowiednie służby nie są w stanie zapewnić bezpieczeństwa dwóch zgromadzeń. Taka regulacja daje władzom możliwość ograniczenia konstytucyjnej wolności zgromadzeń tylko z powodu niewystarczających sił służb porządkowych lub nieudolnej ich organizacji. Należy podkreślić, że to państwo jest zobowiązane przedsięwziąć środki, które zapewnią bezpieczeństwo odbywających się zgromadzeń. Takie stanowisko znalazło swój wyraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a także Naczelnego Sądu Administracyjnego, który stwierdził, że „obowiązkiem organów administracji publicznej jest zapewnienie bezpieczeństwa osobom uczestniczącym w zgromadzeniu. Jeżeli bowiem z olbrzymim nakładem sił i środków zapewnia się ochronę uczestnikom imprez sportowych, w tym przemarszom „kibiców”, co z reguły, a jest to faktem notoryjnym, wiąże się ze szkodami w mieniu znacznych wartości i zagrożeniem dla zdrowia bądź życia ludzi, to nie widać żadnych powodów,

⁴⁰ Wyrok TK Kp 1/04.

⁴¹ Wyrok TK K 44/12.

dla których nie można zabezpieczyć zgromadzeń służących realizacji konstytucyjnie chronionej wolności zgromadzeń⁴². Także Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazuje na pozytywne obowiązki państwa, tak aby gwarantowane przez Konwencję prawa były praktyczne i efektywne. 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.

Przyjęta regulacja ustawowa została uznana za konstytucyjną, jednak w uzasadnieniu swojego wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał, że powinna być stosowana zupełnie wyjątkowo, jako środek ostateczny⁴³. Kwestie te jednak wciąż są tematem ożywionej dyskusji. Z jednej strony podkreśla się, że „rola państwa w odniesieniu do wolności jednostki sprowadza się do roli gwaranta, a nie kreatora uprawnień”[...], na ustawodawcy ciąży zatem obowiązek precyzyjnego wskazania warunków (poprzez ustanawianie zakazów lub nakazów), których spełnienie automatycznie będzie gwarantować legalne korzystanie z wolności⁴⁴. W demokratycznym państwie prawa kontrola państwa nad korzystaniem z wolności powinna mieć co do zasady charakter następczy, kontrolę prewencyjną dopuszcza się tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Z drugiej strony zaś zauważa się, że „odbycie dwóch lub więcej zgromadzeń w tym samym miejscu i czasie nie jest możliwe [...] zasadna jest dlatego propozycja, aby mogły się one odbyć jednocześnie, jeżeli istnieją warunki ku ich oddzieleniu w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach”⁴⁵. Z tej perspektywy wskazana regulacja nie budzi wątpliwości konstytucyjnych.

W objętych badaniami decyzjach widoczny jest jednak automatyzm wydawanych zakazów. Brakuje przekonującego uzasadnienia, które wskazywałoby na rzeczywistą niemożność przeprowadzenia zgromadzenia rów-

⁴² Wyrok NSA z dnia 25 maja 2006 r., I OSK 329/06 (ONSAiWSA z 2007r. nr 2, poz. 45, s. 188).

⁴³ Wyrok TK K 44/12.

⁴⁴ A. Bodnar, M. Ziółkowski, op.cit. s. 39.

⁴⁵ K. Skotnicki, *Opinia prawna na temat prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2012, nr 2 (34), s. 117.

noległego ze względu na istnienie realnego zagrożenia bezpieczeństwa lub porządku publicznego. W tym względzie praktyka organów władzy publicznej jest daleka od ideału i może prowadzić do podważenia zasady zaufania obywatela do państwa.

Czwartą grupę stanowią decyzje zakazujące przeprowadzenia zgromadzenia publicznego ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym. W oparciu o tą przesłankę wydanych zostało prawie 30% decyzji. Organy gminy powoływały się na możliwość zablokowania drogi publicznej lub utrudnienia ruchu drogowego w miejscu, w którym zgromadzenie miało się odbyć. Jest to ta grupa decyzji, która w praktyce rodzi najwięcej emocji. Z jednej strony bowiem istnieje szczególnie istotna wartość, jaką jest wolność zgromadzeń, niezbędna dla istnienia demokracji i gwarantująca pluralizm. Z drugiej zaś strony istnieje możliwość narażenia mieszkańców na poważne utrudnienia wywołane chęcią zmanifestowania poglądów określonej grupy, z którymi pewnie większość mieszkańców się nie utożsamia, nie jest w ogóle nimi zainteresowana lub nie jest zainteresowana ich wyrażaniem w tym momencie. Nie dotyczy to wszystkich zgromadzeń, bowiem część z nich odbywa się w konkretnych, powszechnie uznawanych za „odpowiednie” do tego celu miejscach. Chodzi przede wszystkim o place, na których możliwe jest przeprowadzenie zgromadzenia posiadającego formę statyczną, np. demonstracji, pikiety, okupacji⁴⁶. Jednakże w sytuacji, w której zgromadzenie przybiera formę np. zgromadzenia dynamicznego, tzn. marszu, pochodu i procesji, nie zawsze jest to możliwe⁴⁷. W przypadku wystąpienia ryzyka zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym uważa się, że możliwe jest ograniczanie konstytucyjnych wolności w celu ochrony innych wartości podlegających ochronie. Zawsze jednak po stronie organów władzy publicznej powstaje obowiązek szczególnego uzasadnienia przyjętego stanowiska i wykazania motywów jej podjęcia oraz zachowania proporcji pomiędzy chronionymi i ograniczanymi wartościami. Dodatkowo należy pamiętać, że decyzje nie mogą być oparte na wartościowaniu tematu czy przedmiotu zgromadzenia. Prowadziłoby to do prewencyjnego cenzurowania wolności zgromadzeń.

⁴⁶ Wyrok ETPC w sprawie Oya Ataman przeciwko Turcji.

⁴⁷ Decyzja EKPC w sprawie Christians Against Racism And Fascism przeciwko Wielkiej Brytanii.

Ostatnia, piąta grupa decyzji, częściowo związana z poprzednią, to decyzje zakazujące przeprowadzenia zgromadzenia publicznego ze względu na wypełnienie znamion wykroczenia z art. 90 kodeksu wykroczeń lub art. 86 kodeksu wykroczeń. Grupa ta stanowi ok. 8% wszystkich decyzji⁴⁸. Zgodnie z art. 2 ustawy prawo o ruchu drogowym drogą jest wydzielony pas terenu składający się z jezdni, pobocza, chodnika, drogi dla pieszych lub drogi dla rowerów, łącznie z torowiskiem pojazdów szynowych, znajdującym się w obrębie tego pasa, przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt. Gdyby podporządkować wolność zgromadzeń wymienionym przepisom, doszlibyśmy do wniosku, że większość zgromadzeń można zakwalifikować jako wykroczenie. Taka interpretacja jest w oczywisty sposób niedopuszczalna.

Pojęcie ustaw karnych wiąże się z rozróżnieniem w doktrynie prawa karnego *sensu stricte*, do którego zalicza się prawo określające przestępstwa, czyli zbrodnie i występki uregulowane w kodeksie karnym i ustawach szczególnych, oraz prawa karnego *sensu largo*, rozszerzającego przedstawiony katalog dodatkowo o wykroczenia. Chodzi przede wszystkim o to, że prawo wykroczeń jest ściśle powiązane z prawem karnym dotyczącym przestępstw, jest w istocie jego przedłużeniem i dopełnieniem, równocześnie jednak odpowiedzialność za wykroczenia nie jest odpowiedzialnością karną w znaczeniu ścisłym⁴⁹. W literaturze nie ma jednolitego stanowiska co do interpretacji art. 8 ust. 1 pkt. 1 prawa o zgromadzeniach, zgodnie z którym organ gminy zakazuje zgromadzenia publicznego, jeżeli jego cel lub odbycie sprzeciwiają się tej ustawie lub naruszają przepisy ustaw karnych. Piotr Czarny i Bogumił Naleziński zdają się przyjmować szerokie rozumienie wskazanego w nim pojęcia prawa karnego⁵⁰. Z kolei Andrzej Wróbel opowiada się za wąskim jego rozumieniem⁵¹. Nie oznacza to, że organizatorzy zgromadze-

⁴⁸ Zgodnie z art. 86 § 1 kodeksu wykroczeń, kto na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, nie zachowując należytej ostrożności, powoduje zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, podlega karze grzywny. Natomiast zgodnie z art. 90 kodeksu wykroczeń, kto tamuje lub utrudnia ruch na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, podlega karze grzywny albo karze nagany.

⁴⁹ A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2002 s. 2–3.

⁵⁰ P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998, s. 83.

⁵¹ A. Wróbel, *Wolność zgromadzania się*, [w:] M. Chmaj, W. Orłowski, W. Skrzydło, Z. Witkowski, A. Wróbel, *Wolności i prawa polityczne*, Zakamycze 2002, s. 45.

nia nie mogą naruszyć prawa karnego w wąskim znaczeniu. Dla przykładu wskazać można sytuację, w której przewidziane w zgłoszonym programie zgromadzenia zachowania jego uczestników wypełniałyby znamiona konkretnych przestępstw, np. pochwalania faszyzmu, poniżania osób ze względu na rasę, pochodzenie narodowe lub etniczne⁵². Podobnie uważa Paweł Suski, twierdząc, że zgromadzenie może naruszyć przepisy kodeksu wykroczeń poprzez np. zatamowanie ruchu, wymuszenie zatrzymania pojazdów, używanie technicznych środków nagłaśniających skupiających uwagę na hasłach demonstracji, a wolność zgromadzeń uchyla w takiej sytuacji bezprawność zachowań, wypełniających znamiona wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i spokojowi publicznemu⁵³.

Na zakończenie warto podkreślić, że „wolność zgromadzania się jest wolnością jako taką, nie zaś wolnością ku określonym celom. W związku z tym nie jest istotne, z jakich powodów jednostka czyni użytek z wolności, jest to bowiem jej decyzja, a państwo nie jest kompetentne do prawnej oceny motywów jej postępowania. [...] Treść tej wolności jej bowiem założona *a priori* w regulacji konstytucyjnej, jako wolność z zasady nieograniczona, podczas gdy kompetencje państwa jako prawodawcy są zasadniczo ograniczone. Prowadzi to do konkluzji, że treść tego prawa nie jest kształtowana w drodze ingerencji ustawodawczej państwa lecz przeciwnie, ustawodawca jest związany konstytucyjnie przesądzoną treścią wolności”.

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
Blicharz J., *Prawo o zgromadzeniach, wybór i wprowadzenie*, Warszawa 2013.
Bodnar A., Ziółkowski M., *Zgromadzenia spontaniczne*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 5.
Czarny P., Naleziński B., *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998.
Koziej S., *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 18.
Ławniczak A., *Wolność zgromadzeń*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.
Marek A., *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2002.

⁵² P. Suski, *Zgromadzenia i imprezy masowe*, Warszawa 2007, s. 184–185.

⁵³ Ibidem.

Nowa Encyklopedia Powszechna PWN, t. 1, red. B. Petrozolin-Skowrońska, Warszawa 1995.

Opracowanie Departamentu Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego (BBN) na podstawie wniosków SPBN „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, nr 23–24.

Piotrowski R., *Opinia o zgodności z Konstytucją RP wybranych propozycji zmian w ustawie z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach, zawartych w druku sejmowym nr 35*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2012.

Skotnicki K., *Opinia prawna dotycząca konstytucyjność prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (druk nr 2023) z uwzględnieniem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 listopada 2004 r. w sprawie Kp 1/04 (druk 2023)*.

Skotnicki K., *Opinia prawna na temat prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach*, „Zeszyty Prawnicze BAS”, 2012, nr 2 (34).

Suski P., *Zgromadzenia i imprezy masowe*, Warszawa 2007.

Wróbel A., *Wolność zgromadzania się*, [w:] M. Chmaj, W. Orłowski, W. Skrzydło, Z. Witkowski, A. Wróbel, *Wolności i prawa polityczne*, Zakamycze 2002.

Zięba R., Zajac J., *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski (ekspertyza sporządzona na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w ramach prac nad aktualizacją średniookresowej strategii rozwoju kraju)*, Warszawa 2010.