

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Art. 1. [Zakres przedmiotowy]

Ustawa reguluje zasady i tryb organizowania, odbywania oraz rozwiązywania zgromadzeń.

Powiązania z innymi przepisami:

- art. 2, 4, 7, 31, art. 54 ust. 1, art. 57 Konstytucji RP,
- art. 3, 7, 8, 11, 12, 13 PrZgrom,
- art. 52 KW,
- art. 11 EKPC,
- art. 12 KPP.

1. Komentowany przepis określa przedmiot regulacji PrZgrom. Ustawa ta normuje zasady organizowania, odbywania, rozwiązywania zgromadzeń, jak również tryb ich organizowania, odbywania oraz rozwiązywania. Pojęcie zgromadzenia zostało uregulowane w art. 3 ust. 1 PrZgrom. Ustawodawca odróżnia zasady od trybu organizowania, odbywania oraz rozwiązywania zgromadzeń. Przez zasady należy zatem rozumieć warunki i determinanty dokonywania wskazanych czynności, w tym podstawy materialnoprawne, zaś przez tryb – procedurę (postępowanie) związane z organizowaniem, odbywaniem oraz rozwiązywaniem zgromadzeń.

2. Analizowana ustawa podzielona jest na sześć rozdziałów: „Przepisy ogólne”, „Organizowanie, odbywanie i rozwiązywanie zgromadzeń”, „Postępowanie uproszczone w sprawach zgromadzeń”, „Zgromadzenia spontaniczne”, „Zmiany w przepisach obowiązujących”, „Przepisy przejściowe i końcowe”. Liczy ona 36 artykułów, w tym 28 w rozdziałach od 1 do 4.

3. Komentowany akt prawny – podobnie jak jego poprzednik – nosi nazwę „Prawo o zgromadzeniach”, nie zaś „Ustawa o zgromadzeniach”. W doktrynie przyjmuje się, że nazwę „prawo” nadaje się aktom prawnym o szczególnym znaczeniu, tj. gdy dana ustawa w sposób wyczerpujący reguluje obszerną dziedzinę spraw, czyniąc to za pomocą

przepisów należących do różnych dziedzin prawa. Aktualna pozostaje w tym zakresie uwaga *K. Mamaka*, że materia uregulowana w ustawie trochę na wyrost nosi nazwę „prawa”, biorąc pod uwagę kryteria dla takiego nazewnictwa, jednak zdaniem tego Autora, przyjęta konstrukcja mogła mieć związek z chęcią podkreślenia jakościowej różnicy w stosunku do ustawy z okresu PRL, jak również z wolą nadania szczególnego znaczenia regulacji wolności zgromadzeń w demokratycznym ustroju (*K. Mamak*, Prawo o zgromadzeniach. Komentarz, Warszawa 2014, s. 17). Należy pamiętać, że stosownie do § 9 TechPrawoR w ustawie należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określanej jako „kodeks” lub „prawo”, a zatem ilekroć mowa jest w przepisach innych aktów prawnych o „zgromadzeniu” bez szczególnego odniesienia, należy uznać je za zgromadzenie w rozumieniu PrZgrom.

4. Prawna regulacja wolności zgromadzeń w Polsce ma długą tradycję. Regulacje jej dotyczące zawierała już Konstytucja marcowa (art. 108, 124), jednak jej postanowień nie powtórzyła Konstytucja kwietniowa. Gwarancja zapewnienia przez państwo wolności zgromadzeń i wieców, pochodów i manifestacji powróciła w Konstytucji PRL z 1952 r. (art. 71; następnie art. 83, t.j. z 1976 r.). Przepis ten, na mocy art. 77 małej Konstytucji z 1992 r. obowiązywał do 1997 r. [zob. *W. Sokolewicz*, Art. 57, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV, red. *L. Garlicki*, Warszawa 2005, s. 1].

Komentowane PrZgrom poprzedzała ustawa z 5.7.1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. Nr 51, poz. 297 ze zm.: Dz.U. z 1999 r. Nr 41, poz. 412; Dz.U. z 2000 r. Nr 12, poz. 136; Dz.U. z 2001 r. Nr 46, poz. 499; Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1271; Dz.U. z 2012 r. poz. 1115; Dz.U. z 2013 r. poz. 397; Dz.U. z 2014 r. poz. 1327). Zastąpiła ona z kolei ustawę z 29.3.1962 r. o zgromadzeniach (Dz.U. Nr 20, poz. 89; Dz.U. z 1971 r. Nr 12, poz. 115; Dz.U. z 1982 r. Nr 14, poz. 113; Dz.U. z 1985 r. Nr 36, poz. 167; Dz.U. z 1989 r. Nr 20, poz. 104 i Nr 29, poz. 154).

W literaturze wskazuje się, że regulacje prawne z okresu PRL były zaprzeczeniem wolnościowego charakteru zgromadzeń (zob. *K. Mamak*, Prawo o zgromadzeniach..., s. 9), co jednak wydaje się bardziej odnosić do praktyki ich stosowania niż do treści ustawy, która nie ustanawiała diametralnie odmiennych zasad reglamentacji zgromadzeń niż obowiązujące obecnie.

Do czasu uchwalenia ustawy z 1962 r. obowiązywała ustawa z 11.3.1932 r. o zgromadzeniach (Dz.U. Nr 48, poz. 450, ze zm.: Dz.U. z 1949 r. Nr 49, poz. 369). Był to pierwszy kompleksowy akt jednolicie regulujący materię zgromadzeń na terenie ówczesnej Rzeczypospolitej Polskiej. Zastąpiła ona: rosyjskie tymczasowe przepisy o zgromadzeniach z 4/17.3.1906 r. (dodatek do art. 115 ustawy o zapobieganiu przestępstwom i ich tłumieniu, zawarte w t. XIV Zb. ust. ros.); rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z 25.5.1910 r. o zgromadzeniach (Dz.U. ZCZW Nr 5, poz. 30); austriacką ustawę o zgromadzeniach z 15.11.1867 r. (austr. d.u.p. Nr 135); postanowienia §§ 1, 5–11, 13–20 niemieckiej ustawy o stowarzyszeniach z 19.4.1908 r. (Dz.U. Rzeszy s. 151) w odniesieniu do zebrań i zgromadzeń, a także ustawę z 5.8.1922 r. w sprawie wolności zgromadzeń przedwyborczych (Dz.U. Nr 66, poz. 594) oraz wszelkie inne przepisy obowiązujące 7.6.1932 r. na terenie Rzeczy-

pospolitej Polskiej dotyczące zebrań i zgromadzeń. Należy podkreślić, że regulacja ustawy z 1932 r. była niewątpliwie restrykcyjna (potwierdza to analiza orzecznictwa – zob. np. wyr. SN z 21.5.1937 r., III K 333/37, OSNK 1937, Nr 11, poz. 321; wyr. SN z 21.11.1933 r., III K 953/33, OSNK 1934, Nr 3, poz. 42).

5. Potrzebę zastąpienia PrZgrom90 postulowano z uwagi na fakt jej uchwalenia na początku przemian ustrojowych, gdy tymczasem od tego momentu zmianie uległy najważniejsze ustawy, wprowadzono nowe kodeksy i – zwłaszcza – nową Konstytucję RP. Podnoszono, że część rozwiązań PrZgrom90 jest już przestarzała i budząca problemy interpretacyjne. Przeobrażeniom uległo też samo społeczeństwo i sposób korzystania przez jego członków z konstytucyjnych praw i wolności, np. przez zwoływanie zgromadzeń spontanicznych (*K. Mamak, Prawo o zgromadzeniach...*, s. 18). Zmianę PrZgrom90 rekomendował również Komitet Praw Człowieka ONZ – w celu zapewnienia, aby odwołania od zakazu przeprowadzenia pokojowego zgromadzenia nie były rozpatrywane w nadmiernie przedłużającym się czasie oraz aby rozpatrywanie odwołań następowało przed planowaną datą zgromadzenia [Uwagi końcowe z 2010 r. do sprawozdania Polski, CCPR/C/POL/CO/6, pkt 23, cyt. za: *A. Gliszczyńska-Grabias, L. Wiśniewski, Art. 21, (w:) Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz, red. R. Wieruszewski, Warszawa 2012, s. 526–527*]. Wydaje się, że uchwalenie nowego aktu było też pochodną orzecznictwa TK oraz Wytycznych OBWE i Komisji Weneckiej w sprawie wolności pokojowych zgromadzeń (por. *A. Bodnar, M. Szwał, Wolność zgromadzeń publicznych w Polsce po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 września 2014 r.*, „Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Analizy i Rekomendacje” 2015, Nr 2).

Z powyższym koresponduje uzasadnienie projektu ustawy (Druk sejmowy Sejmu VII kadencji Nr 3518), w którym wskazano, że: „Zasadniczym celem projektowanej ustawy jest kompleksowe i spójne uregulowanie zasad i trybu organizowania oraz odbywania zgromadzeń, ze szczególnym uwzględnieniem standardów konstytucyjnych, a także międzynarodowych, w tym praw gwarantowanych przez Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284). Intencją projektodawcy jest stworzenie takich warunków organizowania i odbywania zgromadzeń, które, z jednej strony, pozwolą na pełne i efektywne korzystanie przez obywateli oraz inne podmioty z konstytucyjnej wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, z drugiej zaś zagwarantują zarówno uczestnikom zgromadzenia, jak i osobom postronnym bezpieczeństwo i ochronę zdrowia, a także zapewnią ochronę porządku publicznego oraz wolności i praw innych osób. Przedmiotowy projekt ustawy stanowi realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18.9.2014 r., sygn. akt K 44/12 oraz wytycznych wskazanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 3.5.2007 r. w sprawie Bączkowski i inni przeciwko Polsce (skarga Nr 1543/06). Potrzeba nowej regulacji wynika zarówno z analiz projektodawcy, jak i sygnałów kierowanych ze strony organizacji społecznych oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Brak rozwiązań m.in. w zakresie odformalizowania sposobu składania zawiadomień o zamiarze odbycia niektórych zgromadzeń, dotyczących zgromadzeń odbywających się w wyniku nagłego zdarzenia, czy też gwarantujących drogę sądową rozpatrywania odwołań od decyzji w sprawie zakazu zgromadzeń, a także wadliwość już istniejących (m.in. definicji

zgromadzenia, krzyżowania się zgromadzeń, nieskutecznej procedury odwoławczej), determinuje konieczność wprowadzenia nowej regulacji”.

6. Komentowana ustawa stanowi wypełnienie art. 57 Konstytucji RP. Stwierdza on, że każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa. Jego poprzednikiem był art. 71 ust. 1 Konstytucji PRL z 1952 r., zgodnie z którym: „Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia obywatelom wolność słowa, druku, zgromadzeń i wieców, pochodów i manifestacji”. Z obecnie obowiązującej regulacji wynika, że problematyka zgromadzeń stanowi materię ustawową, zaś ograniczenia tej wolności mają charakter wyjątków. Prawo o zgromadzeniach stanowi również wyraz tego, że rzeczywiste i efektywne poszanowanie wolności zgromadzeń nie może być ograniczone jedynie do istnienia po stronie państwa obowiązku powstrzymania się od ingerencji. Istnieją równocześnie pozytywne zobowiązania do zabezpieczenia korzystania z tej wolności (por. wyr. ETPC z 2.7.2002 r. w sprawie *Wilson oraz Krajowy Związek Dziennikarzy i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, skargi Nr 30668/96, 30671/96 i 30678/96, Legalis; wyr. ETPC z 20.10.2005 r. w sprawie *Ouranio Toxo i inni przeciwko Grecji*, skarga Nr 74989/01, Legalis).

Jak wskazuje *W. Sokolewicz*, w pewnych okolicznościach istotne naruszenie wolności zgromadzeń może zostać uznane za złamanie fundamentalnych zasad konstytucyjnych ustroju państwa. W związku z tym postrzeganie wolności zgromadzeń jako jednej z cech demokratycznego ustroju państwa, a zarazem właściwości społeczeństwa obywatelskiego, zobowiązuje wszystkie organy państwowe do szczególnie starannego jej respektowania, zaś ustawodawcę – do takiego kształtowania porządku prawnego, aby jak najbardziej skutecznie gwarantował realizację tej wolności i stwarzał zachęty dla uprawnionych do korzystania z niej [zob. *W. Sokolewicz*, Art. 57, (w:) *Konstytucja...*, s. 9–10].

Wolność zgromadzeń stanowi niewątpliwie fundament każdego demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Jak trafnie wskazuje *K. Mamak*, często to właśnie zgromadzenia przypominają Narodowi, że w rzeczywistości do niego należy władza zwierzchnia. W tym kontekście zgromadzenia stanowią formę artykułowania jego woli (zob. też *B. Olma*, *Zgromadzenia publiczne w ujęciu normatywnym*, *Administracja. Teoria–Dydaktyka–Praktyka 2014*, Nr 1, s. 94). W tej perspektywie wolność zgromadzeń staje się naturalną konsekwencją suwerenności Narodu i założenia, że suweren komunikuje wolę swoim przedstawicielom. Zgromadzenia stają się zatem przejawem dialogu tych podmiotów [zob. *J. Sułkowski*, Art. 57, (w:) *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek*, Warszawa 2016, s. 1359]. Jest to też forma walki o prawa mniejszości, opozycji. Stanowią one środek nacisku społeczeństwa obywatelskiego na odpowiednie podmioty władzy, mogący nawet doprowadzić do zmiany reprezentantów Narodu sprawujących władzę publiczną. Potwierdzają to liczne dotychczasowe doświadczenia historyczne, w tym również rodzime (por. *K. Mamak*, *Prawo o zgromadzeniach...*, s. 9–10).

Walor ten dostrzegł także TK, stwierdzając, że zgromadzenia: „spełniają istotną rolę mechanizmu wczesnego ostrzegania, ukazując organom przedstawicielskim i opinii publicznej potencjalne i już istniejące źródła napięć (...) i umożliwiają odpowiednio

wczesną korektę polityki” (wyr. TK z 18.1.2006 r., K 21/05, OTK-A 2006, Nr 1, poz. 4). W innym wyroku zaznaczył, że wolność zgromadzeń stanowi konieczny element demokracji i warunkuje korzystanie z innych wolności i praw człowieka związanych ze sferą życia publicznego (wyr. TK z 28.6.2000 r., K 34/99, OTK 2000, Nr 5, poz. 142).

Orzecznictwo

Wolność zgromadzeń obok aspektu publicznoprawnego należy do podstawowych, fundamentalnych politycznych praw człowieka. Podmiotem tego prawa jest jednostka, a treścią m.in. możliwość rozwoju osobowości, wspólnie z innymi, także wówczas gdy rozumienie rozwoju osobowości nie odpowiada innym podmiotom życia publicznego czy aktualnie wykonującym władzę publiczną przedstawicielom tej władzy. Oznacza to, że władza publiczna jest zobowiązana do gwarancji realizacji tej wolności, niezależnie od wyznawanych przekonań partyjno-politycznych, bo wolność zgromadzeń jest wartością konstytucyjną, a nie wartością określaną przez demokratycznie legitymowaną, w danym momencie sprawującą władzę większość polityczną (wyr. TK z 18.1.2006 r., K 21/05, OTK-A 2006, Nr 1, poz. 4).

Orzecznictwo

Wolność zgromadzeń, podobnie jak wolność prasy (podniesiona wszak w art. 14 Konstytucji RP do rangi zasad ustrojowych), jest jednym z fundamentów demokratycznego społeczeństwa i stanowi jeden z warunków jego prawidłowego rozwoju, jak również – już jako konstytucyjne prawo podstawowe – warunek samorealizacji każdego człowieka. Wolności, w ramach których odbywa się dyskurs publiczny, są gwarantem ustroju demokratycznego opartego na poszanowaniu praw mniejszości, umożliwiają pluralistyczną deliberację publiczną, a także obieg informacji i krytykę społeczną, utrudniają manipulacje prawem i jego stosowaniem. Wolność zgromadzeń (podobnie jak wolność komunikacji medialnej) służy krytyce społecznej i przejrzystości w życiu publicznym. Także sprowokowanie dyskusji o ważnym problemie poruszającym opinię społeczną oraz spowodowanie reakcji oficjalnej władzy (np. dochodzenia) jest głównym zadaniem zgromadzeń, podobnie jak komunikacji medialnej. Każde zabranie głosu służące powstawaniu i sprawnemu funkcjonowaniu dobrze poinformowanego społeczeństwa, zdolnego podejmować świadome decyzje dotyczące kwestii mających wpływ na problemy społeczne, jest dyskusją o społecznym znaczeniu. Konieczne jest zatem, aby niezbędne ograniczenia wolności zgromadzeń, w imię ochrony jednostki, nie prowadziły do zamrożenia debaty społecznej i wymuszonego milczenia o nieujawnionych zjawiskach. Dlatego ocena proporcjonalności ograniczeń wolności zgromadzeń musi być prowadzona z uwzględnieniem surowych kryteriów niezbędności ograniczenia (wyr. TK z 10.7.2008 r., P 15/08, OTK-A 2008, Nr 6, poz. 105).

Orzecznictwo

Przepis art. 57 Konstytucji RP wyraża wolność. To znaczy, że poszczególne elementy regulacji konstytucyjnej przewidzianej w tym przepisie postrzegać należy – co do zasady – przez pryzmat określonej sfery autonomicznego działania jednostek, które w tym konkretnym zakresie pozostają wolne od ingerencji władzy publicznej. Korzystanie z wolności nie może być

przez to reglamentowane przez państwo. Rolą państwa ma być zapewnienie warunków do realizacji danej wolności, a ewentualna interwencja organów władzy publicznej powinna mieć zawsze charakter wyjątkowy. Może następować jedynie w sytuacjach dających się racjonalnie uzasadnić oraz w myśl ogólnych zasad wyrażonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (wyr. TK z 18.9.2014 r., K 44/12, OTK-A 2014, Nr 8, poz. 92).

Jak wskazano w opinii Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z 29.4.2015 r. o projekcie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (RL-0303-7/15), „głównym obowiązkiem ustawodawcy, wynikającym z art. 57 Konstytucji, jest stworzenie prawnych ram korzystania z wolności zgromadzeń, tj. wprowadzenie rozwiązań mających na celu urzeczywistnienie tej wolności. Zakreślając te ramy, ustawodawca powinien jednocześnie wyważyć wszystkie wchodzące w grę wartości, takie jak bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia, moralności publicznej, a także wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Z art. 57 Konstytucji wynikają dwie wolności konstytucyjne – wolność organizowania pokojowych zgromadzeń oraz wolność uczestniczenia w tego typu zgromadzeniach. Treść powyższych wolności, a także dopuszczalne zasady wprowadzania ograniczeń w korzystaniu z tych wolności kształtują się nieco odmiennie. Ponadto art. 57 Konstytucji mówi o zgromadzeniach »pokojowych«. Oznacza to, że zgromadzenia, które nie mają tej cechy, nie są objęte ochroną konstytucyjną. Uregulowania prawne wyznaczające ramy korzystania z wolności zgromadzeń siłą rzeczy muszą zarówno nakładać pewne obowiązki na organizatorów i uczestników zgromadzeń, jak też przyznawać organom administracji pewien margines swobody w wydawaniu rozstrzygnięć (w szczególności decyzji o zakazie i rozwiązaniu zgromadzenia). Przepisy prawa regulujące obowiązki osób pragnących skorzystać z wolności zgromadzeń oraz kompetencje organów zaangażowanych w postępowanie w sprawach zgromadzeń powinny odpowiadać wymogom proporcjonalności. Wprowadzenie tego typu rozwiązań powinno więc być związane z potrzebą realizacji celu znajdującego uzasadnienie konstytucyjne, a użyte środki powinny być adekwatne do założonego celu, konieczne dla osiągnięcia tego celu i w odpowiedni sposób wyważać wchodzące w grę wartości.” Warto nadmienić, że wspomniana Rada Legislacyjna, co do zasady, pozytywnie oceniła regulacje PrZgrom.

Wolność zgromadzeń bywa traktowana jako element szerszego prawa do protestu bądź jako pochodna prawa do petycji [zob. *J. Sułkowski*, Art. 57, (w:) *Konstytucja...*, s. 1358]. Dodać też wypada, że wolność zgromadzeń można wiązać – najsilniej – z wolnością słowa (art. 54 ust. 1 Konstytucji RP) gwarantującą funkcjonowanie demokracji. Odnotować należy, że współcześnie wolność słowa obejmuje wolność zgromadzeń, co podkreśla ekspresyjny charakter obu z nich [zob. *J. Sułkowski*, Art. 57, (w:) *Konstytucja...*, s. 1361]. Zapatrywanie to znajduje odzwierciedlenie w stanowisku ETPC (por. np. wyr. ETPC z 7.10.2008 r. w sprawie *Patyi i inni przeciwko Węgrom*, skarga Nr 5529/05, Legalis). Również pozostałe wolności i prawa konstytucyjne doznają wsparcia ze strony wolności zgromadzeń, np. wolność zrzeszania [zob. *W. Sokolewicz*, Art. 57, (w:) *Konstytucja...*, s. 7].

7. Wolność zgromadzeń była przedmiotem szczegółowych analiz TK (zob. wyr. TK z 16.3.1994 r., W 8/93, OTK 1994, Nr 1, poz. 18; wyr. TK z 28.6.2000 r., K 34/99,

OTK 2000, Nr 5, poz. 142; wyr. TK z 10.11.2004 r., Kp 1/04, OTK-A 2004, Nr 10, poz. 105; wyr. TK z 18.1.2006 r., K 21/05, OTK-A 2006, Nr 1, poz. 4; wyr. TK z 10.7.2008 r., P 15/08, OTK-A 2008, Nr 6, poz. 105; wyr. TK z 18.9.2014 r., K 44/12, OTK-A 2014, Nr 8, poz. 92).

Już w wyroku z 16.3.1994 r. (W 8/93) TK zaznaczył, że ograniczenie wolności zgromadzeń musi być traktowane jako coś wyjątkowego i nienaruszającego samej istoty wolności. Normatywna treść zasady wolności zgromadzeń zawarta jest w dyrektywie, w myśl której zakazane jest jakiegokolwiek działanie mające na celu przeszkadzanie w organizowaniu i odbywaniu pokojowych zgromadzeń przez obywateli. Dyrektywa ta doznaje ograniczeń jedynie w sytuacji, gdy dochodzi do kolizji z inną normą, wartością lub zasadą o charakterze konstytucyjnym.

W wyroku z 28.6.2000 r. (K 34/99) TK poczynił kolejnych siedem spostrzeżeń względem wolności zgromadzeń.

Po pierwsze, zauważył że wolność zgromadzeń należy do kategorii praw, których podmiotem jest każdy człowiek, ale które wykonywane są kolektywnie. Zgodnie z art. 57 Konstytucji RP, wolność zgromadzeń obejmuje wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i wolność uczestniczenia w nich. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że wolność organizowania zgromadzeń oznacza w szczególności swobodę wyboru czasu i miejsca zgromadzenia, formy wyrażania poglądów oraz swobodne ustalanie przebiegu zgromadzenia i prowadzenia obrad. Wolność uczestniczenia w zgromadzeniach oznacza także swobodę odmowy udziału w zgromadzeniu.

Po drugie, TK podkreślił, że zgromadzenie stanowi szczególny sposób wyrażania poglądów, przekazywania informacji i oddziaływania na postawy innych osób. Jest niezwykle ważnym środkiem komunikacji międzyludzkiej, zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej, oraz formą uczestnictwa w debacie publicznej, a w konsekwencji – również w sprawowaniu władzy w demokratycznym społeczeństwie. Trybunał wyjaśnił, że celem wolności zgromadzeń jest nie tylko zapewnienie autonomii i samorealizacji jednostki, ale również ochrona procesów komunikacji społecznej niezbędnych dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. Z tego względu u podstaw analizowanej wolności znajduje się nie tylko interes poszczególnych jednostek, ale również interes ogólnospołeczny.

Po trzecie, w ocenie TK obowiązkiem władz publicznych jest nie tylko usunięcie przeszkód w zakresie korzystania z tak określonej sfery wolności i zaniechanie nieuzasadnionej ingerencji w tę sferę, ale również podjęcie pewnych kroków pozytywnych mających na celu urzeczywistnienie tego prawa. Odwołując się do orzecznictwa ETPC, TK wskazał, że uczestnicy manifestacji powinni mieć możliwość udziału w niej bez obaw przed aktami przemocy ze strony swoich przeciwników.

Po czwarte, TK zaznaczył, że skoro art. 57 Konstytucji RP został zamieszczony w części rozdziału II pt. „Wolności i prawa polityczne”, to takie umiejscowienie wolności zgromadzeń wiąże się ze szczególnym znaczeniem tej wolności dla sfery życia politycznego. Wyjaśnił jednak, że zamieszczenie wspomnianego artykułu Konstytucji RP wśród wolności i praw politycznych nie upoważnia do wyciągnięcia wniosku, że konstytucyjne pojęcie zgromadzenia obejmuje wyłącznie zebrania o charakterze politycznym. Zatem art. 57

Konstytucji RP gwarantuje wolność zgromadzeń politycznych, innych zgromadzeń publicznych, a także zgromadzeń prywatnych, niezwiązanych ze sferą życia publicznego. Ochrona konstytucyjna rozciąga się zarówno na zgromadzenia w pomieszczeniach zamkniętych, jak i na zgromadzenia na otwartej przestrzeni, w tym m.in. na zgromadzenia na drogach publicznych.

Po piąte, TK wyjaśnił, że Konstytucja RP, podobnie jak MPPOiP oraz EKPC, zapewnia ochronę wyłącznie zgromadzeniom pokojowym. Zdaniem TK, pojęcie zgromadzeń pokojowych należy odnieść do przebiegu zgromadzenia. W tym kontekście zdefiniował zgromadzenie pokojowe jako zgromadzenie, które przebiega z poszanowaniem integralności fizycznej osób oraz mienia prywatnego i publicznego. Pojęcie „zgromadzenia pokojowego” wyklucza zatem stosowanie przemocy oraz przymusu przez uczestników zgromadzenia, zarówno wobec innych uczestników zgromadzenia, jak i wobec osób trzecich oraz funkcjonariuszy publicznych.

Po szóste, z przedstawionych względów TK skonstatował, że wolność zgromadzeń podlega szczególnie intensywnej ochronie konstytucyjnej. W związku z tym **organy władzy publicznej mają obowiązek poszanowania i zapewnienia tej wolności także wtedy, gdy jest ona wykorzystywana dla krytyki ich działalności, jak też gdy zgromadzenie organizowane jest w celu wyrażania poglądów, które szokują, urażają lub wywołują niepokój.**

Po siódme, TK zaznaczył, że wolność zgromadzeń nie jest jednak wolnością nieograniczoną, gdyż art. 57 zd. 2 Konstytucji RP przewiduje możliwość jej ograniczenia w drodze ustawy. Trybunał wyjaśnił jednak, że z przepisu tego nie można wyciągać wniosku, iż ustawodawca może w dowolny sposób decydować o treści i zakresie ograniczeń wolności zgromadzeń, gdyż nie wyłącza on stosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenia wolności zgromadzeń, ustanawiane na podstawie art. 57 zd. 2 Konstytucji RP muszą spełniać wszystkie wymienione wymogi konstytucyjne, zawarte w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Stanowisko TK koresponduje z poglądami części doktryny [zob. *B. Kołaczkowski, S. Pawłowski, Zgromadzenia – wolność absolutna?*, (w:) *Prawo wobec wyzwań współczesności*, t. V, red. *B. Guzik, N. Buchowska, P. Wiliński*, Poznań 2008, s. 286].

W literaturze zauważa się, że wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasada proporcjonalności odniesiona do jej art. 57 prowadzi do trzech zastrzeżeń:

- 1) środek ograniczający prawnie gwarantowaną wolność musi być przydatny do osiągnięcia założonego celu;
- 2) ingerencja w sferę wolności zagwarantowanej konstytucyjnie nie może być pod względem merytorycznym, czasowym, podmiotowym i przestrzennym szersza niż jest to niezbędne;
- 3) ingerencja w sferę prawnie gwarantowanej wolności powinna pozostawać w odpowiedniej proporcji do założonego celu (zob. *J. Blicharz, Prawo o zgromadzeniach*, Warszawa 2013, s. 14).

Powyższe rozważania zaakceptował i rozwinął TK w wyroku z 10.11.2004 r. (Kp 1/04). Potwierdził w nim, że wolność zgromadzeń stanowi jeden z istotnych elementów wspólnego standardu państwa demokratycznego w sferze podstawowych praw i wolności

obywatelskich, którego geneza sięga okresu Wielkiej Rewolucji Francuskiej. Jak bowiem wskazał TK, w Konstytucji francuskiej z 3.9.1791 r. wolność zgromadzeń występuje w Tytule I odnoszącym się do „fundamentalnych dyspozycji gwarantowanych przez Konstytucję” jako „wolność obywateli do gromadzenia się pokojowego i bez broni, przy respektowaniu ustaw porządkowych”.

Trybunał wyjaśnił w wyroku z 10.11.2004 r., że można wskazać cechy zasadnicze wolności zgromadzenia rozumianej jako powszechnie uznany standard współczesnego państwa demokratycznego.

W pierwszej kolejności TK odróżnił wolność zgromadzeń od wolności stowarzyszania się. W jego ocenie zgromadzenie publiczne ma charakter okazjonalny, inaczej niż w przypadku stowarzyszenia, które zakłada istnienie względnie trwałych relacji między jego członkami. Zgromadzenie nie tworzy w efekcie żadnej trwałej więzi między jego uczestnikami. Jak wskazał TK, w odróżnieniu od wolności stowarzyszania się, ale także i od wszelkich zgromadzeń czy zebrań o charakterze prywatnym, w przypadku których ustalenie tożsamości osoby uczestniczącej jest czymś oczywistym lub co najmniej czymś w pełni dopuszczalnym i możliwym, uczestnictwo w zgromadzeniu publicznym nie jest określone imiennie, jest anonimowe, podczas gdy uczestnictwo w zebraniu prywatnym jest nominatywne i osobiste. Tak pojmowany anonimowy charakter uczestnictwa w zgromadzeniu publicznym jest, zdaniem TK, ważnym elementem treści normatywnej konstytucyjnej wolności zgromadzeń, jest przejawem wolności, z którego jednostka (obywatel) może skorzystać.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że zgromadzenie publiczne, choć jest okazjonalne, nie jest jednak przypadkowym zgrupowaniem osób, lecz zgromadzeniem intencjonalnym zwołanym przez jego organizatorów, ma swój konkretny cel, którym jest wyrażenie opinii lub idei albo też obrona określonych interesów przez jego uczestników. Inaczej więc niż w sytuacji przypadkowo zebranej grupy ludzi, bądź osób zebranych np. podczas spektaklu teatralnego czy seansu filmowego, zakłada to konieczne minimum organizacji zgromadzenia oraz istnienie organizatora, przedstawienia celu i miejsca zgromadzenia. Wiąże się też z koniecznością zgłoszenia tego zamiaru odpowiednim organom władzy publicznej. Doprowadziło to TK do wniosku, że **wynikający z normatywnej treści wolności zgromadzenia publicznego anonimowy charakter uczestnictwa w zgromadzeniu nie dotyczy organizatorów zgromadzenia.**

Trybunał wskazał, że pokojowy charakter zgromadzenia jest fundamentalną cechą demokratycznego standardu wolności zgromadzenia. Przestrzeganie pokojowego charakteru zgromadzenia jest zarazem warunkiem korzystania z tej wolności. Trybunał Konstytucyjny zaakcentował, że konstytucyjna ochrona wolności zgromadzeń dotyczy zgromadzeń pokojowych. W konsekwencji 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 RP, może powodować ograniczenia w korzystaniu z wolności uczestnictwa w zgromadzeniu. W tym kontekście TK zaznaczył, że **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.

Co istotne, w wyroku z 10.11.2004 r. TK odróżnił wolność uczestniczenia w zgromadzeniu od wolności jego organizowania.

Ważne

W ocenie TK organizator nie może być anonimowy, a jego odpowiedzialność za zorganizowanie i przebieg zgromadzenia wiąże się niewątpliwie z należyтым wykonaniem czynności wymaganych przez ustawę.

W wyroku z 10.11.2004 r. TK zaakcentował, że w świetle art. 57 Konstytucji RP ochrona konstytucyjna obejmuje tylko zgromadzenia pokojowe. Trybunał zaznaczył, że pokojowy charakter zgromadzenia, będący fundamentalną cechą konstytucyjnej wolności zgromadzeń, powinien być oceniany w świetle:

- 1) założonego celu zgromadzenia,
- 2) zamiarów organizatorów zgromadzenia,
- 3) przebiegu zgromadzenia.

Trybunał podzielił stanowisko o potrzebie dalece posuniętej ostrożności w podchodzeniu do zdarzeń, które uprawniałyby do uznania zgromadzenia za takie, które utraciło swój pokojowy charakter. Wskazał też, że **zgromadzenie nie traci jeszcze swego pokojowego charakteru, jeśli zdarzają się pojedyncze incydenty czy zakłócenia spokoju. Przystaje być pokojowe, gdy zakłócenia stają się poważne, dochodzi do przemocy wobec osób lub rzeczy.**

Ważne

Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że nawet zgromadzenia, na których podburza się do czynów karalnych słowami lub pismem albo prowokuje się lub poniża innych, tracą swój pokojowy charakter dopiero wtedy, gdy pojawia się przemoc lub powstają szkody, gdyż dopiero przemoc jest oznaką utraty pokojowości.

Mając na uwadze powyższe, TK skonkludował w wyroku z 10.11.2004 r., że pokojowy charakter zgromadzeń, anonimowość uczestników zgromadzeń publicznych i brak więzów organizacyjnych między nimi, a także między organizatorem zgromadzenia i jego uczestnikami stanowią zasadnicze elementy treści normatywnej konstytucyjnej wolności zgromadzeń publicznych.

Dotychczasowe ustalenia dotyczące wyrażonej w art. 57 Konstytucji RP wolności zgromadzeń TK uporządkował i uzupełnił w wyroku z 18.1.2006 r. (K 21/05).

W pierwszej kolejności TK przypomniał, że zgromadzenia stanowią zasadniczy element demokratycznej opinii publicznej, stwarzając możliwość wpływu na proces polityczny, umożliwiając krytykę i protest, tworząc część składową procesu demokracji bezpośredniej. Zauważył też, że wolność zgromadzeń poprzez ochronę mniejszości podnosi poziom legitymacji i akceptacji rozstrzygnięć podejmowanych przez organy przedstawicielskie i podporządkowany im aparat administracyjno-wykonawczy.

Trybunał w wyroku z 18.1.2006 r. wyróżnił kilka **funkcji wolności zgromadzeń**.

Po pierwsze, TK zwrócił uwagę na **funkcję stabilizacyjną** zgromadzeń dla porządku politycznego i społecznego, przede wszystkim mechanizmu przedstawicielskiego. Polega ona na tym, że publicznie zostają przedstawione i poddane analizie źródła, przyczyny i istota niezadowolenia czy też wyrażona jest krytyka lub negacja obowiązującego porządku prawnego lub społecznego. Odgrywa zatem istotną rolę mechanizmu wczesnego ostrzegania, ukazując organom przedstawicielskim i opinii publicznej potencjalne i już istniejące źródła napięć, ukazuje ograniczenia mechanizmów i efektów integracyjnych i umożliwia odpowiednio wczesną korektę polityki.

Po drugie, TK wskazał **funkcję partycypacyjną** wolności zgromadzeń. Trybunał zaznaczył, że tworzy ona przesłanki dla realizacji praw jednostki do uczestniczenia w mechanizmie decyzyjnym, innym niż ograniczony, z punktu widzenia częstotliwości i skuteczności, mechanizm wyborów przedstawicielskich na poziomie parlamentarnym i lokalnym. W ocenie TK jest to tym istotniejsze, że realizowana jest w praktyce możliwość urzeczywistnienia zasady, iż kształtowanie woli politycznej ma następować poprzez wpływ społeczeństwa na organy władzy publicznej, a nie odwrotnie. Dostrzeżone zostało, że w parlamentarnym mechanizmie przedstawicielskim, z niewielkimi prawami oddziaływania plebiscytnego, również wpływ większości, ukształtowanej w momencie wyborów przedstawicielskich, jest w znacznym stopniu ograniczony. Trybunał stwierdził, że w tym sensie wolność zgromadzeń ma znaczenie nie tylko dla ochrony interesów mniejszości, ale także dla ochrony interesów większości, która – podobnie jak mniejszość – ma ograniczone możliwości wpływu na zachowania władzy publicznej w okresie między aktami wyborów parlamentarnych (lokalnych). Stanowiąc może istotny element mechanizmu oddziaływania na sferę publiczną, niezależną od permanentnej aktywności partii politycznych i silnych instytucjonalnie innych organizacji i związków organizujących obywateli (np. związków zawodowych).

Po trzecie, TK wyróżnił powiązaną z powyższą **funkcję komunikacyjną** zgromadzeń w debacie publicznej. Jak wskazał, dzięki zgromadzeniom zwiększa się – także przez funkcje kontrolne i opiniotwórcze mediów – możliwość oddziaływania organizacji i grup społecznych na życie publiczne. Zgromadzenia tworzą organizacyjne i funkcjonalne formy dla realizacji konstytucyjnej wolności słowa i wolności przekazywania i otrzymywania różnorodnych treści, które bez konstytucyjnych gwarancji wolności zgromadzeń nie miałyby takiej szansy dotarcia do adresatów owych treści. W ocenie TK gwarantowany jest w ten sposób podstawowy dla demokracji mechanizm konfrontacji różnych, kontrowersyjnych stanowisk, poglądów i idei, które często nie znajdują zrozumienia u większości społeczeństwa.

Po czwarte, odnotować należy **funkcję demokratyzującą** wolności zgromadzeń. Trybunał zaznaczył, że zgromadzenia stanowią istotne uzupełnienie mechanizmu przedstawicielskiego, zapobiegając w państwie demokratycznym powstawaniu takich napięć w społeczeństwie, wynikających z przerwania komunikacji społecznej, które mogłyby zagrażać demokracji. W rezultacie ograniczenia wolności zgromadzeń, także w formie regulacji dotyczącej prawnego określenia sposobów realizacji tej wolności, mogą stanowić zagrożenie dla demokracji jako formy realizacji władzy społeczeństwa. Trybunał podkreślił, że władza demokratyczna jest zobowiązana do stwarzania przesłanek realizacji wolności zgromadzeń jako wyrazu realizacji tych założeń, dzięki którym może sprawować władzę publiczną.

Powyższe wyliczenie funkcji koresponduje z tymi, które są wyróżniane w literaturze. Wskazuje się w niej, że zgromadzenia realizują funkcje:

- 1) polityczną (oddziaływania na politykę państwa),
- 2) partycypacyjną,
- 3) legitymizacyjną,
- 4) ochronną,
- 5) stabilizacyjną i
- 6) kontrolną [zob. *J. Sułkowski*, Art. 57, (w:) *Konstytucja...*, s. 1359–1360, który omawia szczegółowo poszczególne funkcje].

Na podstawie wyroku TK z 18.1.2006 r. można wyróżnić sześć elementów składających się na wolność zgromadzeń – trzy pozytywne:

- 1) prawo do zorganizowania zgromadzenia,
- 2) prawo do udziału w zgromadzeniu,
- 3) prawo do kierowania zgromadzeniem,

i trzy negatywne:

- 1) prawo do niebrania udziału w zgromadzeniu,
- 2) wolność od bycia pośrednio lub bezpośrednio zmuszonym do brania udziału w zgromadzeniu – zarówno przez władzę publiczną, jak i osoby prywatne,
- 3) wolność od zakłócania zgromadzenia przez osoby trzecie, która wiąże się z obowiązkiem władzy do niedopuszczenia do takiego zakłócenia.

Ponadto TK – opierając się na stanowisku orzecznictwa, w tym ETPC, oraz doktryny – w wyroku z 18.1.2006 r. przedstawił **osiem zasad wolności zgromadzeń**.

Po pierwsze, 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 uchyli się od podjęcia skutecznych działań w celu zagwarantowania realizacji wolności zgłoszonego zgromadzenia.

Po drugie, na organach władzy publicznej ciąży obowiązek zapewnienia ochrony grupom organizującym demonstracje i biorącym w nich udział, bo tylko w ten sposób można realnie gwarantować wolność zgromadzeń, bez względu na stopień kontrowersyjności

(ale nie przekraczając prawnie ustalonych zakazów głoszenia określonych poglądów, np. wzywających do nienawiści rasowej czy propagujących ideologię faszystowską) przedstawianych publicznie poglądów i opinii.

Po trzecie, prawo do kontrdemonstracji nie może sięgać tak daleko, by ograniczało prawo do demonstracji. Obowiązkiem władzy publicznej jest stworzenie skutecznych przesłanek odbycia zgłoszonego zgromadzenia w sytuacji, gdy poprzez zachowania innych uczestników życia publicznego zagrożone byłoby zrealizowanie wolności zgromadzeń. Trybunał Konstytucyjny potwierdza trafność poglądu, że uczestnicy demonstracji mają prawo do przeprowadzenia jej bez obawy przed zagrożeniem swego bezpieczeństwa fizycznego przez oponentów. Władza publiczna ma obowiązek ochrony każdego, kto w sposób legalny korzysta ze swego prawa. Niedostateczna reakcja władzy publicznej tworzyłaby sytuację, w której wolność zgromadzeń byłaby uzależniona od reakcji przeciwników zgromadzenia i stanowiłaby zachętę do agresywnych działań publicznych. Oznaczałoby to, że w praktyce przesłanką odbycia zgromadzenia byłaby powszechna akceptacja poglądów wyrażanych w ramach realizacji konstytucyjnej wolności zgromadzeń.

Po czwarte, konstytucyjnie dopuszczalne ograniczenia wolności zgromadzeń nie zawierają w sobie możliwości stosowania przez organy władzy publicznej, w stosunku do osób zachowujących się pokojowo, środków represyjnych po odbyciu zgromadzenia. Oznacza to również zakaz stosowania środków represyjnych wobec uczestników zgromadzenia, którego odbycie zostało zakazane, a następnie zakaz ten uznany został za naruszający prawo o zgromadzeniach czy inną regulację prawną będącą podstawą wydanego zakazu.

Po piąte, nie stanowi podstawy ograniczenia wolności zgromadzeń występująca w praktyce niesymetryczność między celami i rezultatami korzystania z wolności zgromadzeń a przypisywanymi przez media i komentatorów życia publicznego (w tym przedstawicieli władzy publicznej) znaczeniami, funkcjami, celami czy intencjami organizatorów i uczestników zgromadzenia.

Po szóste, konstytucyjna gwarancja wolności zgromadzeń zawiera zakaz odbierania tej wolności przez władze publiczne z powodu różnic światopoglądowych lub gdy głoszone treści są niezgodne z systemem wartości piastunów władzy publicznej. Co ważne, **władze publiczne nie mają prawa przypisywania organizatorom zgromadzenia celów i intencji – i na tej podstawie formułowania ocen prowadzących do dyskwalifikacji zgromadzenia**. Przekonania moralne piastunów władzy publicznej nie są synonimem „moralności publicznej” jako przesłanki ograniczenia wolności zgromadzeń.

Po siódme, w konsekwencji, konstytucyjna gwarancja wolności zgromadzeń oznacza oddzielenie zezwolenia na demonstrację (zakaz demonstracji) od akceptacji treści planowanej demonstracji. Zgodne z Konstytucją RP, jest wypowiedanie – publicznie – poglądów, które nie muszą znajdować powszechnej akceptacji, o ile nie naruszają powszechnie obowiązujących zakazów.

Po ósme, wskazane zasady dotyczą zgromadzeń (w rozumieniu konstytucyjnym), nie każde zaś zbiorowisko obywateli jest zgromadzeniem. Jak wskazał TK, z pewnością nie jest zgromadzeniem, w znaczeniu użytym przez Konstytucję RP i PrZgrom90, wspólne

działanie jednostek utrudniające korzystanie z dróg publicznych jako instrument realizacji innych celów (np. blokada dróg).

Co istotne, w wyroku z 18.1.2006 r. TK zaznaczył, że **realizacja wolności zgromadzeń powinna być równa dla wszystkich podmiotów**, a zatem np. zgromadzenia o charakterze religijnym powinny odbywać się na jednakowych zasadach jak zgromadzenia pozostałych typów.

Wolność zgromadzeń była również przedmiotem rozważań TK w wyroku z 10.7.2008 r. (P 15/08). Powtórzył on w nim aktualność swoich wcześniejszych tez. Jednocześnie rozwinął kwestię pokojowego charakteru zgromadzenia. Zaznaczył bowiem, że pokojowy charakter to immanentna cecha zgromadzeń, będących realizacją konstytucyjnej wolności zgromadzania się. Wskazał, że zgrupowanie ludzi niemające pokojowego charakteru należałoby traktować tak jak zbiegowisko; jako takie byłoby prawnie nerelevantne. Zdaniem TK, pojęcie zgromadzenia pokojowego należy odnieść do zgromadzenia, które musi przebiegać z poszanowaniem integralności fizycznej osób oraz mienia prywatnego i publicznego. Pojęcie to wyklucza zatem stosowanie przemocy oraz przymusu przez uczestników zgromadzenia, zarówno wobec innych uczestników zgromadzenia, jak i wobec osób trzecich oraz funkcjonariuszy publicznych.

Ważne

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w istocie każde zgromadzenie podlega konstytucyjnej ochronie, o ile ma charakter pokojowy. Nawet więc zgłoszone zgromadzenie, które utraciło pokojowy charakter, nie jest „zgromadzeniem nielegalnym”, tylko ewentualnie np. „niebezpiecznym zbiegowiskiem”, ze wszystkimi tego konsekwencjami.

Ostatnie orzeczenie TK dotyczące rozumienia zagwarantowanej w art. 57 Konstytucji RP wolności zgromadzeń stanowi wyrok z 18.9.2014 r. (K 44/12). Trybunał wyjaśnił w nim, że podstawowym kryterium identyfikującym zgromadzenie publiczne jest jego cel, rozumiany też jako przyczyna zebrania się pewnej grupy ludzi w danym miejscu i czasie. Zgromadzenie jest zebraniem celowym, ponieważ wiąże się zawsze z wyrażeniem opinii, zajęciem stanowiska, udzieleniem poparcia czy próbą obrony określonych interesów. Obejmuje każdą formę publicznej wypowiedzi odnoszącej się do kwestii mającej znaczenie dla danej zbiorowości. Najczęstszym powodem odbycia się zgromadzenia jest zwrócenie uwagi na określony problem, a w efekcie zaprezentowanie go szerszemu gronu odbiorców oraz wywołanie debaty publicznej.

Drugim podstawowym kryterium, wyrażonym wprost w art. 57 Konstytucji RP, jest w ocenie TK wspomniany już pokojowy charakter zgromadzenia. Chodzi tu o takie zgromadzenie, które przebiega z poszanowaniem integralności fizycznej osób oraz mienia prywatnego i publicznego. Zgromadzenia pokojowe wykluczają stosowanie przemocy oraz przymusu przez jego uczestników zarówno w odniesieniu do innych osób biorących udział w zgromadzeniu, jak i osób trzecich czy też funkcjonariuszy publicznych.

Trzecią cechą zgromadzenia, o którym mowa w art. 57 Konstytucji RP, wyróżnioną przez TK w wyroku z 18.9.2014 r., jest istnienie intelektualnej relacji między uczestnikami

takiego zgrupowania. Osoby te wiąże ze sobą wspólne stanowisko w określonej sprawie oraz chęć jego publicznego wyrażenia. Jak wskazał TK, jest to, z jednej strony, podstawowy i niezbędny czynnik integrujący wszystkich uczestników zgromadzenia publicznego, z drugiej zaś – jedyne wspólne kryterium wyróżniające grupę osób biorących udział w takim wydarzeniu. W konsekwencji cechą zgromadzenia publicznego jest najczęściej brak istnienia organizacyjnego powiązania zarówno między organizatorem a uczestnikami zgromadzenia, jak i między samymi jego uczestnikami. Istnienie zorganizowanej i sformalizowanej struktury nie stanowi zatem – w odróżnieniu od wolności zrzeszania się, wyrażonej w art. 58 Konstytucji RP – elementu konstrukcyjnego, od którego można uzależnić wykonywanie wolności zgromadzeń.

Orzecznictwo

Przedmiotem normowania w art. 57 Konstytucji RP jest każde pokojowe zebranie osób pragnących wspólnie, publicznie wyrazić poglądy bądź stanowiska lub uzewnętrznić przeżycia odnoszące się do sfery dobra wspólnego. Tak rozumiane zgromadzenie ma charakter okazjonalny, przez co jego byt jest – w swej istocie – krótkotrwały i odnosi się wyłącznie do konkretnej sytuacji obecnej w przestrzeni publicznej. Istotą wolności określonej w art. 57 Konstytucji RP jest pozostawienie każdemu możliwości swobodnego określenia kwestii, której będzie dotyczyło zgromadzenie, jak również wyboru jego czasu i miejsca. Chodzi tu zatem o swobodę decydowania jednostki o tym, w jakiej sprawie, gdzie i kiedy będzie się publicznie wypowiadać (wyr. TK z 18.9.2014 r., K 44/12, OTK-A 2014, Nr 8, poz. 92).

Wreszcie TK w wyroku z 18.9.2014 r. ponownie zaakcentował funkcje wolności zgromadzeń: samorealizacji jednostki, komunikacji publicznej, partycypacyjną oraz stabilizacyjną.

8. Wolność zgromadzeń doczekała się uwagi ze strony orzecznictwa sądów administracyjnych, które zostanie przedstawione szczegółowo w dalszych częściach niniejszego komentarza. W tym miejscu zwrócić wypada uwagę na węzłowy wyrok NSA z 25.5.2006 r. (I OSK 329/06, ONSAiWSA 2007, Nr 2, poz. 45). Podkreślono w nim, że w kontekście konstytucyjnej wolności organizowania pokojowych zgromadzeń (art. 57 Konstytucji RP) **nie jest rolą ani organów administracji publicznej, ani sądów analizowanie, nienaruszających przepisów obowiązującego prawa, haseł, idei i treści, którym służyć ma zgromadzenie, przez pryzmat własnych przekonań moralnych osób działających w imieniu organu administracji czy też sędziów zasiadających w składzie orzekającym sądu, bądź też przekonań dominującej większości społeczeństwa. Jak trafnie dostrzegł NSA, dokonywanie takich zabiegów zniweczyłoby konstytucyjną wolność zgromadzeń.**

Orzecznictwo

Artykuł 57 Konstytucji RP gwarantuje wolność zgromadzeń politycznych, innych zgromadzeń publicznych, a także zgromadzeń prywatnych, niezwiązanych ze sferą życia publicznego. Ochrona konstytucyjna rozciąga się zarówno na zgromadzenia w pomieszczeniach zamkniętych, jak i na zgromadzenia na otwartej przestrzeni, w tym m.in. na zgromadzenia na

drogach publicznych. Stwierdzić zatem należy, że zgromadzenie stanowi szczególny sposób wyrażania poglądów, przekazywania informacji i oddziaływania na postawy innych osób. Jest niezwykle ważnym środkiem komunikacji międzyludzkiej, zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej, oraz formą uczestnictwa w debacie publicznej, a w konsekwencji – również w sprawowaniu władzy w demokratycznym społeczeństwie. Celem wolności zgromadzeń jest nie tylko zapewnienie autonomii i samorealizacji jednostki, ale również ochrona procesów komunikacji społecznej niezbędnych dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. U jej podstaw znajduje się zatem nie tylko interes poszczególnych jednostek, ale również interes ogólnospołeczny. Wolność zgromadzeń stanowi konieczny element demokracji i warunkuje korzystanie z innych wolności i praw człowieka związanych ze sferą życia publicznego. W związku z tym uznać należy, że wolność zgromadzeń podlega szczególnie intensywnej ochronie konstytucyjnej. Organy władzy publicznej mają obowiązek poszanowania i zapewnienia tej wolności także wtedy, gdy jest ona wykorzystywana dla krytyki ich działalności. Wolność zgromadzeń nie jest jednak wolnością nieograniczoną. Przepis art. 57 zd. 2 Konstytucji RP przewiduje bowiem możliwość jej ograniczenia w drodze ustawy. Z przepisu tego nie można jednak wyciągać wniosku, że ustawodawca może w dowolny sposób decydować o treści i zakresie ograniczeń wolności zgromadzeń. Przepis ten nie wyłącza bowiem stosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (wyr. NSA z 6.8.2010 r., I OSK 155/10, Legalis).

W wyroku z 5.1.2011 r. (I OSK 1907/10, Legalis) NSA stwierdził, że art. 57 Konstytucji RP nie daje podstaw do wyprowadzenia wniosku, że jakiegokolwiek utrudnienia w ciągłości ruchu drogowego stanowią podstawę do wyłączenia konstytucyjnych wolności.

Podkreślić należy, że jakkolwiek ustawodawca w PrZgrom (art. 16) zdecydował się określić jako sądy właściwe w sprawach zgromadzeń sądy powszechne, to orzecznictwo sądów administracyjnych – jako wyspecjalizowanych na mocy art. 184 Konstytucji RP do kontroli administracji publicznej – zachowuje swoją aktualność i powinno stanowić źródło odniesienia także dla sądów powszechnych.

9. Konstytucyjna wolność zgromadzeń nie była dotychczas przedmiotem szczególnej uwagi ze strony sądownictwa powszechnego, co, rzecz jasna, może zmienić powierzenie sądom tego pionu orzekania w sprawach zgromadzeń przez art. 16 PrZgrom. Niemniej za węzłowy należy uznać wyrok SN z 5.1.2001 r. (III RN 38/00, OSNAPiUS 2001, Nr 18, poz. 546). Sąd Najwyższy wyjaśnił w nim, że wolność zgromadzeń w ujęciu Konstytucji RP jest wolnością człowieka i jako taka powinna być rozpatrywana z punktu widzenia jej treści i istoty, nie zaś jedynie z punktu widzenia ustawowych ograniczeń tej wolności. W związku z tym przykładowo 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 wszystkim z punktu widzenia uprawnień wynikających z wolności zgromadzania się. W tym kontekście **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.**

Wypada też zwrócić uwagę na wyrok SN z 15.6.2005 r. (IV CK 804/04, Legalis), w którym stwierdzono, że wolność człowieka w ujęciu konstytucyjnym, gwarantowana ogólnie w art. 31 ust. 1 Konstytucji RP, a w różnych aspektach w wielu innych przepisach Konstytucji RP, w tym w art. 57, ma znacznie szerszy, w niektórych zaś przypadkach nawet całkiem odmienny, zakres niż wartości ujmowane jako dobra osobiste przez przepisy prawa cywilnego. Wszelako, jak wskazał SN w tym wyroku, wydanie przez organ decyzji naruszającej wyrażoną w art. 57 Konstytucji RP wolność organizowania zgromadzeń publicznych może mieć następstwa w sferze dóbr osobistych.

10. Podkreślić należy szerokie uregulowanie wolności zgromadzeń w prawie międzynarodowym.

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucją 217/III A, w dniu 10.12.1948 r. w Paryżu, w art. 20 ust. 1 wskazuje, że każdy człowiek ma prawo spokojnego zgromadzania i stowarzyszania się.

Z kolei art. 21 MPPOiP, że uznaje się prawo do spokojnego zgromadzania się. Na wykonywanie tego prawa nie mogą być nałożone ograniczenia inne niż ustalone zgodnie z ustawą i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego bądź dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób. Przepis ten należy odczytywać w zw. z art. 19 MPPOiP gwarantującym prawo do posiadania i wyrażania poglądów. Wolność zgromadzeń w rozumieniu art. 21 MPPOiP obejmuje nie tylko ich organizowanie i przeprowadzenie, lecz również możliwość uczestniczenia w zgromadzeniach. Przepis ten w równym stopniu odnosi się do zgromadzeń przeprowadzanych na terenie publicznym, jak i prywatnym [por. A. Gliszczyńska-Grabias, L. Wiśniewski, Art. 21, (w:) Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz, red. R. Wieruszewski, Warszawa 2012, s. 522–538]. Odnotować również należy, że w świetle art. 20 MPPOiP zakazane powinny być zgromadzenia stanowiące propagandę wojenną (ust. 1), bądź popierające nienawiść narodową, rasową lub religijną, i jednocześnie stanowiące podleganie do dyskryminacji, wrogości lub gwałtu (ust. 2). Nie można jednak nie dostrzec, że zakaz ten może popadać w kolizję z art. 54 ust. 1 i art. 57 Konstytucji RP, niemniej koresponduje z treścią jej art. 13.

Kluczowe znaczenie dla realizacji wolności zgromadzeń ma w praktyce EKPC. Zgodnie z art. 11 ust. 1 EKPC, każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. Artykuł 11 ust. 2 EKPC stanowi z kolei, że 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.

Jakkolwiek EKPC nie definiuje zgromadzenia, to przyjmuje się, że jest nim zgrupowanie (zbieranie, grupowanie) się przynajmniej dwóch osób dla realizacji celu wspólnego w zasadzie wspólnie z innymi – w jednym miejscu i czasie [por. A. Wróbel, Art. 11, (w:) Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 694; K. Mamak, Prawo o zgromadzeniach..., s. 12].

Wolność zgromadzeń była przedmiotem licznych wypowiedzi ETPC w Strasburgu, który wielokrotnie powtarzał, że prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się jest w społeczeństwie demokratycznym prawem fundamentalnym, stanowiącym podstawę tego społeczeństwa. Istotę tego prawa upatrywał w możliwości publicznego wyrażania przez obywatela w różnorodnych formach opinii i sprzeciwów, w tym kwestionowania decyzji i polityki władz (zob. wyr. ETPC z 7.3.2007 r. w sprawie *Çilodlu i inni przeciwko Turcji*, skarga Nr 73333/01; decyzja ETPC z 8.3.2005 r. w sprawie *Oya Ataman przeciwko Turcji*, skarga Nr 74552/01; decyzja ETPC z 17.10.1985 r., w sprawie *Komisja Plattform „Ärzte für das Leben” przeciwko Austrii*, skarga Nr 10126/82; wyr. ETPC z 5.3.2009 r. w sprawie *Barraco przeciwko Francji*, skarga Nr 31684/05 – podają za M.A. Nowicki, Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Warszawa 2013, s. 827).

Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie wskazywał na potrzebę zawężającej interpretacji wszelkich ograniczeń dotyczących swobodnego, pokojowego zgromadzania się, gwarantowanego w art. 11 ust. 1 EKPC. Podkreślał on konieczność przyznania jednostkom rzeczywistej i efektywnej swobody pokojowego zgromadzania się. Ograniczenia mogą dotyczyć wyłącznie zgromadzeń, które tracą pokojowy charakter i mogą przez to zagrażać bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu (por. m.in. wyr. ETPC z 2.10.2001 r. w sprawie *Stankov i the United Macedonian Organisation Ilinden przeciwko Bułgarii*, skarga Nr 29221/95, 29225/95, Legalis; wyr. ETPC z 20.2.2003 r. w sprawie *Djavit An przeciwko Turcji*, skarga Nr 20652/92, Legalis).

Jak wyjaśnił A. Wróbel, interpretacja art. 11 EKPC przez ETPC „oscyluje między wykładnią zorientowaną na wartości ucieleśnione w liberalnej koncepcji praw człowieka a wykładnią zorientowaną na wartości demokratycznej koncepcji praw człowieka. W tej pierwszej podkreśla się znaczenie prawa do swobodnego zgromadzania się i prawa do swobodnego zrzeszania się jako formy lub przejawu albo warunku prawa do swobodnego wyrażania swoich przekonań. Prawo do swobodnego wyrażania przekonań nie jest bowiem jedynie prawem jednostki wyizolowanej z kontekstu społecznego, ale zawiera w sobie także prawo do wyrażania tych przekonań wspólnie z innymi osobami. W tym kontekście autonomia jednostki jest ważną zasadą interpretacji przepisów gwarancyjnych Konwencji i musi być postrzegana jako doniosła konsekwencja wolności wyboru jednostki zawartej *implicite* w art. 11 (wyr. ETPC z 11.1.2006 r. w sprawie *Sorensen i Rasmussen przeciwko Danii*, skargi Nr 52562/99, 52620/99, Legalis). Z kolei prawo do swobodnego zgromadzania się i prawo do swobodnego zrzeszania się – ujęte z perspektywy demokratycznej koncepcji człowieka – są niezbędnym i koniecznym elementem skutecznego funkcjonowania systemów demokratycznych, w szczególności gdy chodzi o prawo do zrzeszania się w partie polityczne i prawo zgromadzania się dla

prezentowania lub dyskusowania poglądów, opinii i strategii partii” [A. Wróbel, Art. 11, (w:) Konwencja..., s. 471].

Można wyróżnić siedemnaście elementów konstrukcyjnych wolności zgromadzania się w świetle orzecznictwa ETPC, które zebrał i opracował A. Wróbel [zob. A. Wróbel, Art. 12, (w:) Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz, red. A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 480–486; A. Wróbel, Art. 11, (w:) Konwencja..., s. 653 i n.].

Po pierwsze, prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się jest prawem fundamentalnym w społeczeństwie demokratycznym (wyr. ETPC z 2.10.2008 r. w sprawie *Kusnetzov przeciwko Rosji*, skarga Nr 10877/04, Legalis), którego celem jest zapewnienie forum dla publicznej debaty i otwartego wyrażenia protestu (wyr. ETPC z 7.10.2008 r. w sprawie *Éva Molnár przeciwko Węgrom*, skarga Nr 10346/05, Legalis) oraz wyrażania swoich osobistych przekonań (wyr. ETPC z 26.4.1991 r. w sprawie *Ezelin przeciwko Francji*, skarga Nr 11800/85, Legalis), a także ochrona wspólnych interesów grup społecznych, np. interesów pracowniczych lub interesów mniejszości narodowych [A. Wróbel, Art. 11, (w:) Konwencja..., s. 694 i n.]. Prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się zostało (częściowo) zdefiniowane w orzecznictwie organów strasburskich jako prawo osób do wspólnego gromadzenia (zbierania) się w celu chronienia ich wspólnych interesów w sposób pokojowy (decyzja EKPC z 10.10.1979 r. w sprawie *Rassemblement jurassien and Unité jurassienne przeciwko Szwajcarii*, skarga Nr 8191/78).

Po drugie, można uznać za konstytutywne dla pojęcia „zgromadzenia” następujące elementy:

- 1) zgromadzanie się przynajmniej dwóch osób,
- 2) dla realizacji celu wspólnego,
- 3) w zasadzie wspólnie z innymi,
- 4) w jednym miejscu (publicznym) i czasie [A. Wróbel, Art. 11, (w:) Konwencja..., s. 693 i n.].

Po trzecie, zgromadzeniem w rozumieniu art. 11 EKPC nie jest demonstracja jednej osoby. W tradycji europejskiej, inaczej niż w amerykańskiej, za zgromadzenia są w zasadzie uznawane w poszczególnych państwach wyłącznie zgrupowania osób, które posiadają odpowiednią, określoną ustawami, ich liczbę, z reguły wykraczającą poza dwie lub trzy osoby.

Po czwarte, elementem konstytutywnym zgromadzenia jest realizacja celu wspólnego. Artykuł 11 EKPC, nie wymaga jednak, aby celem wspólnym zgromadzenia było wyrażanie lub budowanie poglądów politycznych. Zgromadzenia nie stanowią zatem jedynie i wyłącznie doniosłej formy uczestnictwa jednostek w procesie politycznym, lecz są także neutralnym politycznie forum wyrażania „niepolitycznych” poglądów, stanowisk, opinii. Zgromadzeniami w rozumieniu art. 11 EKPC nie są natomiast grupy osób zebrane w jednym miejscu i czasie w celach wyłącznie gospodarczych lub rozrywkowych, w których rola zebranych osób sprowadza się wyłącznie do roli widza lub konsumenta, np. masowe imprezy rozrywkowe, mecze piłkarskie, targi, jarmarki [A. Wróbel, Art. 11, (w:) Konwencja..., s. 695].

Po piąte, zgromadzanie się jest procesem, który obejmuje trzy etapy, a mianowicie:

- 1) przygotowywanie zgromadzenia,
- 2) właściwe zgromadzenie,
- 3) zakończenie zgromadzenia.

W związku z tym ochrona gwarantowana komentowanym przepisem rozciąga się nie tylko na trwające aktualnie zgromadzenie (właściwe zgromadzenie), lecz także na etapy poprzedzające to zgromadzenie i następujące po nim [np. wyr. ETPC z 26.4.1991 r. w sprawie *Ezelin przeciwko Francji*, skarga Nr 11800/85, Legalis; wyr. ETPC z 26.7.2007 r. w sprawie *Makhmudov przeciwko Rosji*, skarga Nr 35082/04, Legalis; A. Wróbel, Art. 11, (w:) Konwencja..., s. 695].

Po szóste, pojęcie „pokojowego zgromadzenia” należy interpretować szeroko. Domniemywa się pokojowy charakter zgromadzenia, chyba że istnieją niezbite i przekonujące dowody, że organizatorzy lub uczestnicy zgromadzenia będą używać przemocy, pochwalać jej użycie lub zachęcać do użycia przemocy. Zgromadzenie zachowuje pokojowy charakter, gdy propaguje idee i poglądy, które mogą drażnić lub obrażać osoby o odmiennych poglądach. Podobnie, zgromadzenie nie traci charakteru pokojowego przez to, że poważnie utrudnia działalność osób trzecich lub jej zagraża. Ocena, czy zgromadzenie ma charakter pokojowy, należy do władz krajowych [A. Wróbel, Art. 11, (w:) Konwencja..., s. 696]. Zauważa się, że zgromadzeniem pokojowym nie jest demonstracja, której organizatorzy i uczestnicy mają zamiar użycia przemocy.

Po siódme, prawo swobodnego zgromadzania się obejmuje zarówno zgromadzenia prywatne, jak i zgromadzenia w miejscach publicznych, zgromadzenia statyczne oraz publiczne pochody (decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 16.7.1980 r. w sprawie *Christians against Racism and Fascism przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga Nr 8440/78; wyrok ETPC z 20.2.2003 r. w sprawie *Djavit An przeciwko Turcji*, skarga Nr 20652/92, Legalis). Kryterium podziału zgromadzeń na zgromadzenia prywatne i zgromadzenia publiczne nie jest przy tym prywatny lub publiczny charakter celu zgromadzenia, lecz prywatny lub publiczny charakter miejsca, w którym odbywa się zgromadzenie i/lub ograniczony lub nieograniczony dostęp do zgromadzenia [A. Wróbel, Art. 11, (w:) Konwencja..., s. 697].

Po ósme, ochronie gwarantowanej art. 12 KPP podlegają publiczne zgromadzenia (demonstracje) spontaniczne. Istotną cechą tych zgromadzeń jest to, że organizatorzy nie notyfikowali uprzednio władzom krajowym miejsca i terminu odbycia zgromadzenia, demonstracja zapewnia natychmiastową i adekwatną reakcję na pewne wydarzenie (np. polityczne), a opóźnienie zgromadzenia czyniłoby tę reakcję nieaktualną (wyr. ETPC z 7.10.2008 r. w sprawie *Éva Molnár przeciwko Węgrom*, skarga Nr 10346/05, Legalis).

Po dziewiąte, uprawnionym z prawa swobodnego zgromadzania się jest „każdy”, a zatem nie tylko osoby fizyczne, ale także osoby prawne lub inne jednostki organizacyjne, które wprawdzie z natury rzeczy nie mogą zgromadzać się w rozumieniu art. 11 EKPC, lecz mogą korzystać z prawa gwarantowanego tym przepisem jako organizatorzy zgromadzenia, np. partia polityczna organizująca demonstrację [A. Wróbel, Art. 11, (w:) Konwencja..., s. 699].

Po dziesiąte, prawo swobodnego zgromadzania się przysługuje każdemu bez względu na jego obywatelstwo. Przepis art. 16 EKPC nie ma zastosowania do prawa swobodnego zgromadzania się. Podmiotem uprawnionym nie jest zgromadzenie jako takie. Prawo zgromadzenia do egzystencji nie istnieje jako oddzielnie chronione prawo, lecz jest jedynie refleksem indywidualnych lub kolektywnych praw uczestników zgromadzenia lub/i jego organizatorów [A. Wróbel, Art. 11, (w:) Konwencja..., s. 700].

Po jedenaste, w odniesieniu do wolności zgromadzania się obowiązek negatywny (nieprzeszkadzanie uprawnionym w wykonywaniu prawa swobodnego zgromadzania się) i obowiązki pozytywne (podejmowanie wszelkich właściwych środków w stosunku do zgromadzeń legalnych w celu zapewnienia ich pokojowego przebiegu i bezpieczeństwa wszystkich obywateli – zob. wyr. ETPC z 20.2.2003 r. w sprawie *Djavit An przeciwko Turcji*, skarga Nr 20652/92, Legalis; wyr. ETPC z 27.4.1995 r. w sprawie *Piermont przeciwko Francji*, skarga Nr 15773/89, Legalis; wyr. ETPC z 21.6.1998 r. w sprawie *Plattform „Ärzte für das Leben” przeciwko Austrii*, skarga Nr 10126/82, Legalis) znakomicie się uzupełniają i dopełniają. Jak zauważa A. Wróbel, niezwykle doniosłe są pozytywne obowiązki państwa w sytuacji, gdy w tym samym miejscu i czasie dochodzi do alternatywnych zgromadzeń, które mają diametralnie sprzeczne cele. W sprawie *Plattform „Ärzte für das Leben” przeciwko Austrii* uznano, że na państwie ciąży obowiązek zapewnienia ochrony grupom organizującym demonstracje i biorącym w nich udział, bowiem tylko w ten sposób można realnie gwarantować swobodę zgromadzeń, które chcą wypowiedać się w określonych, nawet wysoce kontrowersyjnych sprawach. W społeczeństwie demokratycznym prawo do kontrdemonstracji nie może bowiem sięgać tak daleko, że będzie ograniczało prawo do demonstracji. W tego rodzaju sprawach państwo ma jednak szeroki margines swobody w zakresie oceny, jakie środki i kiedy powinny być podjęte. Obowiązek zapewnienia pokojowego charakteru zgromadzenia dotyczy także tzw. kontrdemonstracji [A. Wróbel, Art. 12, (w:) Karta..., s. 483–484; zob. też M.A. Nowicki, Wokół Konwencji..., s. 829–830].

Warto nadmienić, że w aktualnym orzecznictwie ETPC stoi niezmiennie na stanowisku, że wolność gromadzenia się z art. 11 EKPC chroni demonstracje, które mogą irytować lub obrażać osoby sprzeciwiające się poglądom lub żądaniom, dla promowania których dana demonstracja została zorganizowana. Jej uczestnicy powinni móc brać udział w demonstracji bez obaw przed atakami przemocy – i zapewnienie tego jest pozytywnym obowiązkiem państwa (zob. wyr. ETPC z 21.10.2010 r. w sprawie *Alekseyev przeciwko Rosji*, skarga Nr 12200/08, Legalis). Można tu odnieść uwagi ETPC względem wolności słowa. Wskazał on, że wolność wypowiedzi znajduje zastosowanie nie tylko do informacji i poglądów, które są dobrze przyjmowane lub postrzegane jako nieszkodliwe bądź obojętne, lecz także do tych wypowiedzi, które mają charakter obraźliwy, szokujący lub przeszkadzający. Takie są wymogi pluralizmu, tolerancji i otwartości, bez których nie ma społeczeństwa demokratycznego (zob. wyr. ETPC z 12.9.2011 r. w sprawie *Palomo Sánchez i inni przeciwko Hiszpanii*, skargi 28955/06, 28957/06, 28959/06 i 28964/06, Legalis).

Dwunastym warunkiem jest, aby w celu zapewnienia efektywnego korzystania z prawa swobodnego, pokojowego zgromadzania się – obowiązujące prawo zawierało rozsądne terminy, w granicach których władze państwowe powinny działać przy wydawaniu

decyzji dotyczących zgromadzenia (wyr. ETPC z 3.5.2007 r. w sprawie *Bączkowski i inni przeciwko Polsce*, skarga Nr 1543/06, Legalis).

Po trzynaste, na prawo jednostki do swobodnego, pokojowego zgromadzania się składają się:

- 1) prawo do swobodnego zorganizowania zgromadzenia,
- 2) prawo do swobodnego udziału w zgromadzeniu,
- 3) prawo do swobodnego kierowania zgromadzeniem [A. Wróbel, Art. 11, (w:) Konwencja..., s. 703].

Wolność zgromadzania się jest prawem podstawowym, które ma strukturę analityczną wolności, natomiast elementy składowe tej wolności, są prawami podstawowymi o strukturze prawa [A. Wróbel, Art. 12, (w:) Karta..., s. 484].

Czternasta zasada wskazuje, że prawo do swobodnego zorganizowania zgromadzenia publicznego obejmuje prawo do swobodnego, bez przymusu ze strony państwa, podjęcia decyzji o zorganizowaniu zgromadzenia przez organizatora samodzielnie lub wspólnie z innymi osobami. Prawo to obejmuje również rozstrzygnięcie o charakterze zgromadzenia (prywatne lub publiczne) [A. Wróbel, Art. 11, (w:) Konwencja..., s. 703]. W zakresie tego prawa mieści się także prawo do swobodnego wyboru przez organizatora miejsca i terminu zgromadzenia publicznego. Władza publiczna nie jest uprawniona do arbitralnej zmiany miejsca zgromadzenia publicznego (wyr. EKPC z 3.5.2007 r. w sprawie *Bączkowski i inni przeciwko Polsce*, skarga 1543/06). Artykuł 11 EKPC chroni ponadto prawa (potencjalnych) uczestników zgromadzenia publicznego do swobodnego dojazdu lub dojścia na miejsce planowanego zgromadzenia [A. Wróbel, Art. 11, (w:) Konwencja..., s. 704].

Po piętnaste, podporządkowanie zgromadzeń publicznych procedurom autoryzacyjnym lub notyfikacyjnym zwykle nie narusza istoty wolności zgromadzania się, jak długo ich celem jest umożliwienie władzy publicznej podejmowania rozsądnych i właściwych środków prewencyjnych dla zapewnienia spokojnego przebiegu zgromadzenia, spotkania lub zebrania – politycznej, kulturalnej lub innej natury (wyr. ETPC z 17.7.2007 r. w sprawie *Bukta i inni przeciwko Węgrom*, skarga Nr 25691/04, Legalis; wyr. ETPC z 5.12.2006 r. w sprawie *Oya Ataman przeciwko Turcji*, skarga Nr 74552/01, Legalis; decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 10.10.1979 r. w sprawie *Rassemblement jurassien and Unité jurassienne przeciwko Szwajcarii*, skarga Nr 8191/78, <http://hudoc.echr.coe.int/>; wyr. ETPC z 21.6.1998 r. w sprawie *Plattform „Ärzte für das Leben” przeciwko Austrii*, skarga Nr 10126/82, Legalis). Brak wymaganej przepisami prawa notyfikacji powoduje, że demonstracja jest nielegalna, co jednak nie zawsze usprawiedliwia ingerencję w prawo do swobodnego zgromadzania się [wyr. ETPC z 9.4.2002 r. w sprawie *Cisse przeciwko Francji*, skarga Nr 51346/99, Legalis; A. Wróbel, Art. 12, (w:) Karta..., s. 485].

Szesnasta uwaga stanowi, że prawo do swobodnego udziału w pokojowym zgromadzeniu jest wzmocnione domniemaniem, iż w razie wątpliwości udział w zgromadzeniu pokojowym jest dozwolony. Ma to znaczenie w szczególności dla oceny legalności stosowania przez władze krajowe środków represyjnych i prewencyjnych w stosunku do uczestników zgromadzenia pokojowego. Władze krajowe muszą w takiej sytuacji silnie

i przekonująco uzasadnić stosowanie takich środków [A. Wróbel, Art. 11, (w:) Konwencja..., s. 707). Artykuł 11 EKPC gwarantuje prawo do udziału w zgromadzeniu pokojowym i legalnym (A. Wróbel, Art. 12, (w:) Karta..., s. 485).

Wreszcie, po siedemnaste, konwencyjne prawo swobodnego zgromadzania się nie jest prawem absolutnym i podlega ograniczeniom w granicach przewidzianych w art. 11 ust. 2 EKPC [zob. szerzej A. Wróbel, Art. 11, (w:) Konwencja..., s. 708].

Wskazać również należy na KPP, zgodnie z której art. 12 ust. 1 każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich, z którego wynika prawo każdego do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla obrony swoich interesów.

Prawo do swobodnego pokojowego zgromadzania się – w specyficznym kontekście – zostało uznane za prawo podstawowe jako zasada ogólna prawa unijnego w wyroku TSUE z 12.6.2003 r., C-112/00, w sprawie *Schmidberger Internationale Transporte und Planzüge przeciwko Republik Österreich* [zob. A. Wróbel, Art. 12, (w:) Karta..., s. 480]. Sprawa dotyczyła 30-godzinnej blokady austriackiej autostrady, na której ruch pojazdów został wstrzymany ze względu na zorganizowane zgromadzenie, w ramach którego manifestanci pragnęli zwrócić uwagę opinii publicznej na zagrożenie zdrowia i środowiska naturalnego ze strony stale wzrastającego ruchu samochodów ciężarowych na autostradzie. Trybunał podkreślił, że wolność zgromadzeń może być przedmiotem pewnych ograniczeń uzasadnionych względami interesu ogólnego, o ile odstępstwa te są przewidziane prawem, zainspirowane jednym celem bądź wieloma celami uzasadnionymi w świetle przepisów i niezbędne z punktu widzenia demokratycznego społeczeństwa (tj. usprawiedliwione nadrzędną potrzebą społeczną i proporcjonalne do celu). Wolność ta w ocenie TSUE powinna być zatem oceniana w świetle jej funkcji społecznej. Pewne niedogodności wynikające ze zgromadzenia, w szczególności w zakresie swobodnego przepływu, są – co do zasady – dopuszczalne, o ile celem, który realizują, jest przede wszystkim publiczne i zgodne z prawem wyrażenie opinii [J. Sułkowski, Art. 57, (w:) Konstytucja..., s. 1365].

11. Podkreślić należy, że konstytucyjny i międzynarodowy status wolności zgromadzeń jako jednej z podstawowych wolności konstytuujących demokratyczne państwo prawne wymaga szczególnej określoności przepisów jej dotyczących, zwłaszcza reglamentujących tę wolność. Szeroko kwestię tę wyjaśnił TK w wyroku z 10.11.2004 r. (Kp 1/04, OTK-A 2004, Nr 10, poz. 105; zob. też wyr. TK z 18.9.2014 r., K 44/12, OTK-A 2014, Nr 8, poz. 92, pkt 10.2.). W rezultacie **przepisy PrZgrom, które wzbudzać mogą niemożliwe do jednoznacznego rozwiania wątpliwości interpretacyjne, jak również niepozwalające z góry przewidzieć w konkretnej sytuacji dopuszczalności określonego zgromadzenia (np. legalności jego celu) – uznać należy za niekonstytucyjne, sprzeczne z art. 2 w zw. z art. 57 Konstytucji RP.**