

Aleksander Hyżorek*

ORCID: 0000-0003-0433-1643

SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny

<https://doi.org/10.19195/1733-5779.33.13>

Prawo o zgromadzeniach w świetle nowelizacji z 2016 roku — zagadnienia wybrane

JEL Classification: K1, K3

Słowa kluczowe: prawo o zgromadzeniach, konstytucyjne aspekty prawa o zgromadzeniach, ograniczenia prawa do zgromadzeń, wolność

Keywords: assembly law, constitutional aspects of assembly law, restrictions on the right to assembly, freedom

Abstrakt: W niniejszym artykule przedstawiono rozważania dotyczące jednej z ważniejszych wolności obywatelskich — prawa do zgromadzeń publicznych. Instytucję prawa do zgromadzeń omówiono przez pryzmat konstytucyjny i prawnomiędzynarodowy z uwzględnieniem zbliżonego charakteru tych regulacji. Wskazano również na beneficjentów prawa do zgromadzeń, a także porównano zmiany, które w tej materii miały miejsce na płaszczyźnie konstytucyjnej. Przede wszystkim skupiono się na nowelizacji ustawy prawo o zgromadzeniach, która miała miejsce 13 grudnia 2016 roku, a także omówiono wyrok Trybunału Konstytucyjnego wydany wskutek wniosku Prezydenta RP. Podjęto też kwestię związaną z niekonstytucyjnością wprowadzonej regulacji zgromadzeń cyklicznych. Określono także prokonstytucyjną wykładnię przepisów prawa o zgromadzeniach i stanowiska sądów rozpoznających odwołania od decyzji o odmowie zarejestrowania zgromadzenia publicznego. Ostatecznie odniesiono się do postulatów *de lege ferenda*, które miałyby polegać na derogacji przepisów stanowiących o zgromadzeń cyklicznych jako pewnej formy uprzywilejowania jednego typu zgromadzeń nad innymi.

Assembly law in the light of the 2016 amendment — selected issues

Abstract: This article presents considerations regarding one of the most important civil liberties — the right to public gatherings. The institution of the right to assembly was discussed through constitutional and international law, taking into account the similar nature of these regulations. The beneficiaries of the right to assemblies were also pointed out, and the changes that took place in this

* Opiekun naukowy (Scientific Tutor) — dr hab. Paweł Daniel, prof. SWPS Uniwersytetu Humanistycznospołecznego

matter at the constitutional level were compared. First of all, the focus was on the amendment to the Act on Assemblies, which took place on December 13, 2016, and discussed the judgment of the Constitutional Tribunal issued as a result of the preventive request of the President of the Republic of Poland. Reference was made to issues related to the unconstitutionality of the introduced regulation of cyclical assemblies. Also referred to was a pro-constitutional interpretation of the provisions of the law on assemblies and the position of courts examining appeals against decisions refusing to register a public assembly. Finally, *de lege ferenda* postulates were referred to, which would consist of a derogation of the provisions on cyclical assemblies, as a form of favoring one type of assembly over others.

Wstęp

Wolność zgromadzeń w ujęciu konstytucyjnym jest jedną z podstawowych wolności politycznych. Polega ona na prawie do publicznego i pokojowego zgromadzenia ludzi i umożliwieniu im wyrażania własnych poglądów, a tym samym wpływania na procesy społeczno-polityczne.

W państwach o ustroju demokratycznym wolność zgromadzeń jest regulowana w ustawach zasadniczych. W najważniejszym akcie prawnym regulującym ustrój naszego kraju — Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ — założono, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym. Norma ta wynika bezpośrednio z art. 2 Konstytucji, z którego ze względu na jego ogólnikowy charakter może zostać wywiedzionych wiele innych praw lub wolności obywatelskich i politycznych.

Demokracja charakterystyczna dla dzisiejszych państw europejskich opiera się na kilku fundamentalnych zasadach. W polskim systemie prawnym wynikają one wprost z ustawy zasadniczej, a dookreślone zostały przez działalność orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego lub doktrynę. Jedną z nich stanowi zasada demokracji, która oznacza nie tylko obowiązek nasyceń wartościami demokratycznymi stanowionego prawa, lecz także oparcie na rygorach demokracji całego procesu tworzenia, interpretowania i stosowania prawa².

Cytowana norma konstytucyjna dała asumpt do uchwalania dalszych przepisów ustawy zasadniczej. Pośród przepisów stanowiących o prawach i wolnościach politycznych obywateli uchwalono art. 57 Konstytucji, w którym ustrojodawca konstytucyjny zaznaczył, że każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, a ograniczenia mogą wynikać tylko z ustawy³. Wolność zgromadzeń jako niezbędny czynnik umożliwia swobodne

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.; dalej: Konstytucja).

² T. Górzyńska, *Zasada praworządności i legalności*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 94; teza podtrzymana przez Trybunał Konstytucyjny — zob. np. wyrok TK z dnia 11 lipca 2012 roku, K 8/10, OTK-A 2012/7/78, pkt 9.2.3.

³ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 roku — Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2019 r. poz. 631; dalej: Prawo o zgromadzeniach).

i pokojowe wyrażenie swoich poglądów, oprócz wolności słowa i stowarzyszania się jest jedną z podstawowych swobód obywatelskich.

Należy również odnotować, że Prawo o zgromadzeniach było wielokrotnie nowelizowane, a jedną z najgłośniejszych zmian ostatnich lat jest nowelizacja z 13 grudnia 2016 roku, w której między innymi uchwalono nowy rozdział Prawa o zgromadzeniach, traktujący o pierwszeństwie zgromadzeń organizowanych cyklicznie nad innymi zgromadzeniami. Pomimo podpisania ustawy przez Prezydenta RP została ona w trybie kontroli następczej skierowana do Trybunału Konstytucyjnego, który wyrokiem z 16 marca 2017 roku, pomimo wielu protestów i opinii organizacji społecznych i środowisk prawniczych, uznał zgodność nowelizacji z Konstytucją.

Celem niniejszego artykułu jest wykazanie jak najszerszej zakrojonej możliwości pokojowego organizowania i brania udziału w zgromadzeniach publicznych. Dodatkowo wskazano na kwestię braku konstytucyjnej możliwości priorytetyzowania czy faworyzowania któregośkolwiek ze zgromadzeń względem pozostałych. Wskazano również na konieczność respektowania wiążącego prawa międzynarodowego i orzecznictwa sądów międzynarodowych. Ostatecznie wskazano na niezgodność przepisów nowelizacji z 13 grudnia 2016 roku z Konstytucją, a nadto przedstawiono postulat o stosowaniu prokonstytucyjnej wykładni przepisów Prawa o zgromadzeniach oraz przedstawiono postulaty *de lege ferenda* w omawianym przedmiocie.

1. Prawo do zgromadzeń w ujęciu historycznym i konstytucyjnym

Ranga i pozycja wolności zgromadzeń w Konstytucji została podkreślona tym, że to prawo jest wymienione jako pierwsze spośród katalogu wolności i praw politycznych. Należy również zaznaczyć, że obecnie obowiązująca ustawa zasadnicza nie jest pierwszą, w której została zagwarantowana wolność zgromadzeń. W konstytucji marcowej z 1921 roku w art. 108 założono, że obywatele mają prawo koalicji, gromadzenia się i zawiązywania stowarzyszeń i związków. Podobnie jak w wypadku aktualnej regulacji wykonanie tych praw pozostawiono ustawodawcy. Trzeba też zaznaczyć, że następną ustawą zasadniczą — konstytucją kwietniową — nie powtórzyła gwarancji zawartych w konstytucji marcowej, zapewne — jak zauważono — by nie wywoływać kolizji z „bardzo restrykcyjną” ustawą z 11 marca 1932 roku o zgromadzeniach⁴. Następnie Konstytucja PRL z 1952 roku stosownie do art. 71 ust. 1 zakładała, że Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia obywatelom wolność słowa, druku, zgromadzeń i wieców, pochodów i manifestacji. Ów przepis został recypowany w zasadzie do ostatniej przed aktualnie obowiązującą ustawą zasadniczą małej konstytucji z 1992 roku.

⁴ P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 570.

Aktualnie obowiązująca regulacja stanowi, że każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa.

Przedstawiona norma jednoznacznie wskazuje, że podmiotem biorącym udział w zgromadzeniu może być obywatel oraz osoba niemająca obywatelstwa polskiego. Kolejnym determinantem zgromadzenia jest jego pokojowy charakter. Warunek ten odnosi się do wszelkich zgromadzeń w rozumieniu art. 57 Konstytucji bez względu na ich cel i rodzaj — publicznych i niepublicznych. Przymioty „pokojowości” od obejmowanego ochroną prawną zgromadzenia wymagały i wymagają zarówno akty prawa międzynarodowego, jak i przepisy wielu konstytucji narodowych. Pojęcie pokojowego zgromadzenia tak utarło się w demokratycznym konstytucjonalizmie, że dla autorów Konstytucji posłużenie się nim było sprawą oczywistą, niewywołującą wątpliwości. Nawiązywali po prostu do pojęcia zastanego, o ukształtowanej już w prawie i doktrynie treści, co — rzecz jasna — nie oznaczało, że to ukształtowanie nie podlega dyskusji w żadnym szczególe⁵. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwraca się również uwagę, że zgromadzenie takie powinno przebiegać z poszanowaniem innych ludzi oraz mienia zarówno publicznego, jak i prywatnego⁶.

Wskazano już beneficjentów zgromadzenia publicznego. Należy jednak określić obowiązki państwa względem osób biorących udział w zgromadzeniu. Cytowana norma konstytucyjna w zakresie pokojowego charakteru jest adresowana nie tylko do osób biorących udział w zgromadzeniu, lecz także podmiotu zobowiązanego do czuwania nad prawidłowym jego przebiegiem, czyli najczęściej policji. Artykuł 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o Policji⁷ stanowi, że do podstawowych zadań policji należy między innymi ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania. To policja jako służba ponosząca odpowiedzialność za prawidłowy przebieg zgromadzenia pod względem bezpieczeństwa jego uczestników, lecz także osób niebiorących w nim udziału, powinna oszacować liczbę funkcjonariuszy oddelegowanych do zabezpieczenia zgromadzenia oraz dobór odpowiednich metod do ewentualnych zagrożeń, które mogą wystąpić bądź których pojawienie się jest przewidywane. Obowiązki władz publicznych odpowiadające danej wolności konstytucyjnej nie zdejmują z organizatorów w pierwszej, a z wszystkich uczestników zgromadzenia w drugiej kolejności obowiązku „samoo czyszczania się” z elementów powodujących zachowania

⁵ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Art. 57, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, wyd. 2, Warszawa 2016.

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 roku, K 34/99, OTK 2000/5/142.

⁷ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 360 ze zm.).

„agresywne, napastliwe i zaczepne”⁸. To również organizatorzy zgromadzenia ponoszą cywilnoprawną odpowiedzialność za powstałe szkody oraz są obowiązani do ich naprawienia.

Skoro wolność zgromadzeń polega na prawie do uczestnictwa, to *a contrario* istnieje prawo do nieuczestniczenia w nich. Nikt nie może zostać tym samym zmuszony do uczestnictwa w danym zgromadzeniu. Uczestnictwo powinno mieć charakter dobrowolny i nieprzymuszony. Jak wskazuje literatura przedmiotu, swoboda nieuczestniczenia w zgromadzeniu obejmuje nie tylko moment przybycia na zgromadzenie, lecz cały czas uczestniczenia w nim. Każdy uczestnik może w każdym dowolnie przez siebie wybranym momencie opuścić zgromadzenie i nikt, także organizator, nie może go przymuszać do pozostania. Prawo takie nie przysługuje jednak organizatorowi (organizatorom), na którym z mocy ustawy ciążyą określone obowiązki związane z przebiegiem zgromadzenia⁹. Najczęściej jednak w zgromadzeniach biorą udział osoby, które opowiadają się za pewnymi poglądami przyświecającymi danemu zgromadzeniu.

Reasumując, należy podkreślić, że prawo do zgromadzeń w ujęciu konstytucyjnym jest znamienne. To właśnie przez pryzmat tegoż przepisu ustawodawca winien kształtować dalsze normy wyrażone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, a dotyczące zgromadzeń. Zamiarem ustrojodawcy była jak najszerza możliwość organizowania i uczestnictwa w zgromadzeniach, a determinantem wymienionym w przepisie ustawy zasadniczej jest ich pokojowy charakter.

2. Prawo do zgromadzeń w ujęciu przepisów prawa międzynarodowego

Wolność zgromadzeń jest gwarantowana nie tylko w aktach prawa wewnętrznego danego kraju, lecz także w aktach prawa międzynarodowego, na przykład o zasięgu regionalnym, tak jak Europejska Konwencja Praw Człowieka¹⁰ z 1950 roku. O wolności zgromadzeń traktuje również zbiór praw człowieka stanowiący rezolucję Zgromadzenia Ogólnego ONZ, czyli Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 roku.

Stosownie do art. 11 ust. 1 i 2 EKPCz każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego gromadzenia się oraz do swobodnego stowarzyszania, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym

⁸ A. Braś, J. Boć, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 109.

⁹ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *op. cit.*

¹⁰ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku, zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: EKPCz lub Konwencja).

ze względu 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. Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że swobody zgromadzeń i stowarzyszania się należą do ważnych podstaw demokratycznego społeczeństwa i głównych warunków jego rozwoju¹¹, uznając, że sposób, w jaki prawo zapewnia te wolności i ich praktyczne przestrzeganie przez władze, jest wskaźnikiem stanu demokracji¹² w danych krajach. Trybunał stoi na stanowisku, że prawo do zgromadzeń w ujęciu Konwencji, jak i przepisów wewnątrz krajowych stanowi fundamentalne prawo obywatelskie. Jego istota polega na tym, że obywatel może publicznie i w rozmaitych formach wyrażać swoje opinie i sprzeciw, a więc kwestionować decyzje i politykę władz¹³. Zauważono też, że niepoprawna jest wąska interpretacja prawa do zgromadzeń. Co również ważne, najbardziej radykalne środki w postaci zakazu demonstracji można zdaniem Trybunału stosować tylko zupełnie wyjątkowo. Władze zawsze muszą w pierwszej kolejności rozważyć działania i decyzje, które umożliwiłyby pokojowe odbycie zaplanowanego zgromadzenia. Jakikolwiek alternatywne opcje muszą być przedstawione organizatorom we właściwym czasie, aby — jeśli się na nie zgodzą — byli oni w stanie zmodyfikować formę, skalę i czas odbycia zgromadzenia. Nie można występować z takimi propozycjami w ostatniej chwili. W tym kontekście obowiązkiem władz jest utrzymywanie właściwej komunikacji z organizatorami, umożliwiającej odpowiednie uzgodnienia i reakcję na przebieg wydarzeń w sposób pozwalający zapobiec zakłóceniom porządku i chronić bezpieczeństwo obywateli¹⁴.

¹¹ Tak M.A. Nowicki, *Zgromadzenia w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka — zarys najważniejszych zagadnień*, „Kwartalnik o Prawach Człowieka” 2016, nr 3–4, s. 11, wskazując na Raport Komisji United Communist Party of Turkey (Zjednoczona Partia Komunistyczna Turcji — TBKP); *Yagci Sargin v. Turcja* z dnia 3 września 1996 roku, § 76, wyrok z dnia 30 stycznia 1998 roku, RJD 1998-I, § 76.

¹² Tak M.A. Nowicki, *Komentarz do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, [w:] *idem*, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. 7, Warszawa 2017; oraz *idem*, *Zgromadzenia w świetle...*, s. 11, wskazując na wyrok *Moscow Branch of the Salvation Army (Oddział Moskiewski Armii Zbawienia) v. Rosja* z dnia 5 października 2006 roku, Izba (Sekcja I), skarga nr 72881/01, § 59.

¹³ Tak M.A. Nowicki, *Komentarz do Konwencji...*, wskazując na wyrok *Çiloğlu i inni v. Turcja* z dnia 6 marca 2007 roku, Izba (Sekcja II), skarga nr 73333/01, § 51; zob. również decyzja *Oya Ataman v. Turcja* z dnia 8 marca 2005 roku, Izba (Sekcja IV), skarga nr 74552/01; decyzja Komisji Plattform „Ärzte für das Leben” v. Austria z dnia 17 października 1985 roku, skarga nr 10126/82, DR 44, s. 65; wyrok *Barraco v. Francja* z dnia 5 marca 2009 roku, Izba (Sekcja V), skarga nr 31684/05, § 26.

¹⁴ M.A. Nowicki, *Komentarz do Konwencji...*

Przywołane fragmenty orzeczeń wydanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazują na dosyć liberalne podejście Trybunału do kwestii zgromadzeń publicznych. Jednoznacznie z orzecznictwa wynika, że odmowa udzielenia zgody na zgromadzenie musi mieć charakter wyjątkowy, odpowiednio umotywowany.

Podobnie co prawo do zgromadzeń kształtuje się wspomniana już rezolucja, która bezpośrednio nie tworzyła prawa międzynarodowego i nie miała również wiążącego charakteru, lecz dała ogólne wzorce postępowania i na jej podstawie uchwalono między innymi Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁵, który został ratyfikowany dnia 3 marca 1977 roku przez Polską Rzeczpospolitą Ludową. Artykuł 21 wskazanego paktu zawiera niemalże analogiczną w stosunku do Konwencji regulację, zakładającą, że uznaje się prawo do spokojnego gromadzenia 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. Literatura przedmiotu zauważa, że pakt odnosi się przede wszystkim do zgromadzeń, podczas których dochodzi do prezentacji idei i opinii dotyczących kwestii fundamentalnych w wymiarze społecznym i publicznym, przy czym nie muszą cechować się one *stricte* politycznym charakterem. Cel, dla którego odbywa się zgromadzenie, oraz treści podczas niego rozpowszechniane powinny zatem wykraczać poza obszar czysto prywatny i mieć przede wszystkim za zadanie dotarcie do opinii publicznej lub rządzących¹⁶. Należy również zaznaczyć, że art. 21 MPPOiP dotyczy jedynie zgromadzeń pokojowych. Przymiotnik „pokojowy” pojawia się więc w regulacjach zarówno krajowych, jak i międzynarodowych oraz europejskich. Podkreśla to poniekąd cel zgromadzeń publicznych w krajach o ustroju demokratycznym. Przymiotnik ten w potocznym rozumieniu oznacza ‘spokojny, pozbawiony agresji, nienastawiony w sposób wrogi i konfrontacyjny’. Na potrzeby interpretacji art. 21 MPPOiP należy przyjąć, że zgromadzenie pokojowe to takie, które przebiega bez użycia przemocy, broni, nie powoduje rozruchów bądź zamieszek¹⁷. Z orzecznictwa krajowego wynika również, że pojedyncze incydenty zakłócające spokój podczas zgromadzenia nie powodują utraty przez nie przymiotu zgromadzenia pokojowego¹⁸.

¹⁵ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 roku (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: pakt lub MPPOiP).

¹⁶ M. Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights*, Kehl am Rhein-Strasbourg-Arlington 1993, s. 484–485, który zakłada, że w tym rozumieniu art. 21 może być zatem określany jako *lex specialis* w stosunku do art. 19 MPPOiP.

¹⁷ A. Gliszczyńska-Grabias, L. Wiśniewski, *Art. 21. Wolność zgromadzeń*, [w:] *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, red. R. Wieruszewski, LEX 2012.

¹⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 listopada 2004 roku, Kp 1/04, OTK-A 2004/10/105.

Rekapitułując, należy stwierdzić, że regulacja, która została przyjęta w polskim systemie prawnym — w ustawie zasadniczej, jest zbieżna z regulacjami prawa międzynarodowego. Można zatem uznać, że jest ona zgodna z tymi wytycznymi i realizuje te same postulaty, cele i założenia.

3. Prawo o zgromadzeniach

Jak już wskazano, regulacja zawarta w art. 57 Konstytucji dała asumpt do uchwalenia ustawy regulującej materię zgromadzeń publicznych. Wynika to wprost ze wskazanego przepisu ustawy zasadniczej. W wewnątrz krajowym obrocie prawnym obowiązywała ustawa z dnia 5 lipca 1990 roku Prawo o zgromadzeniach¹⁹. Po wprowadzeniu w 1997 roku nowej konstytucji ustawa ta została poprawiona i dostosowana do regulacji wprowadzonych ustawą zasadniczą. Akt ten obowiązywał do 2015 roku, lecz na mocy Prawa o zgromadzeniach został uchylony. Ustawodawca w uzasadnieniu Prawa o zgromadzeniach jednoznacznie wskazał, że poprzednia regulacja była wielokrotnie nowelizowana, a zasadniczym celem projektowanej, nowej 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. Intencją projektodawcy było 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 osób²⁰. Projektodawca wskazał również, że osiągnięcie określonych zamierzeń nie jest możliwe przez podjęcie środków alternatywnych w stosunku do uchwalenia nowej ustawy. Zdaniem projektodawcy nie istniały przesłanki do przeprowadzania kolejnej już nowelizacji obowiązującej ustawy z dnia 5 lipca 1990 roku — Prawo o zgromadzeniach. Projektodawca baczyl też, że część przepisów utraciła moc w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego²¹, a także ze względu na liczbę zmian, jakie należałoby wprowadzić do obowiązującej ustawy, uzasadniona jest teza, że właściwym rozwiązaniem jest opracowanie nowej ustawy — Prawo o zgromadzeniach.

Ustawa ta została uchwalona, lecz była już kilkakrotnie zmieniona. Najgłośniejszą, a zarazem najbardziej kontrowersyjną kwestią było wprowadzenie przez usta-

¹⁹ Ustawa z dnia 5 lipca 1990 roku — Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2013 r. poz. 397 ze zm.).

²⁰ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy — Prawo o zgromadzeniach, druk nr 3518 Sejmu VII Kadencji.

²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 roku, K 44/12, OTK-A 2014/8/92.

wodawcę na mocy nowelizacji z 13 grudnia 2016 roku²² instytucji zgromadzenia cyklicznego, które zostało uregulowane w rozdziale 3a Prawa o zgromadzeniach. Wprowadzony art. 26a ust. 1 wskazanej ustawy zakłada, że jeżeli zgromadzenia są organizowane przez tego samego organizatora w tym samym miejscu lub na tej samej trasie co najmniej cztery razy w roku według opracowanego terminarza lub co najmniej raz w roku w dniach świąt państwowych i narodowych, a tego rodzaju wydarzenia odbywały się w ciągu ostatnich trzech lat, chociaż nie w formie zgromadzeń i miały na celu w szczególności uczczenie doniosłych i istotnych dla historii Rzeczypospolitej Polskiej wydarzeń, organizator może zwrócić się z wnioskiem do wojewody o wyrażenie zgody na cykliczne organizowanie tych zgromadzeń. Przepis ten wywołał i w dalszym ciągu wywołuje wiele kontrowersji. Faworyzuje on w pewien sposób zgromadzenia cykliczne nad zgromadzeniami zwykłymi czy spontanicznymi²³, a nadto pozostawia uznanie w tej materii organowi zależnemu od władzy i jej bezpośredniemu przedstawicielowi w województwie — wojewodzie.

4. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 2017 roku i prokonstytucyjna wykładnia Prawa o zgromadzeniach

Ostatnia nowelizacja Prawa o zgromadzeniach, na mocy której uchwalono nową instytucję — zgromadzenia cyklicznego — została w trybie kontroli następcej (po podpisaniu przez prezydenta i wejściu w życie nowelizacji) skierowana do Trybunału Konstytucyjnego. Prezydent wniósł między innymi o zbadanie zgodności dodanego rozdziału 3a — „Postępowanie w sprawach zgromadzeń organizowanych cyklicznie” (art. 26a–26e) w zakresie, w jakim różnicuje status zgromadzeń publicznych przy zastosowaniu elementu konstrukcyjnego nieprzewidzianego na gruncie konstytucyjnym, z art. 32 ust. 1 i art. 57 Konstytucji. Prezydent zwrócił uwagę, że trudno ustalić cel zmian wprowadzanych ustawą zmieniającą. Uzasadnienie projektu tej ustawy nie daje bowiem w jego ocenie odpowiedzi na pytanie, dlaczego należy zmodyfikować dotychczasowe rozwiązania prawne. Prezydent w złożonym wniosku przede wszystkim wyraził obawy co do prawidłowego funkcjonowania regulacji sprzyjających korzystaniu z konstytucyjnej wolności zgromadzeń po wejściu w życie ustawy zmieniającej. Podkreślił, że wynikające z art. 57 Konstytucji gwarancje dotyczą wszelkich form pokojowego gromadzenia się i nie ma podstaw, aby różnicować sytuację zgromadzeń, stosując kryterium częstotliwości ich przeprowadzania.

²² Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 roku o zmianie ustawy — Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2017 r. poz. 579).

²³ Zgromadzenia zwykłe to zgromadzenia, o których został zawiadomiony odpowiedni organ gminy lub centrum zarządzania krzysowskiego, spontaniczne zaś to takie, których organizatorzy mieli zbyt mało czasu, żeby zastosować procedury jak przy zgromadzeniu zwykłym.

Uczestnicy postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym — prokurator generalny oraz Sejm RP — nie podzielili argumentacji wyrażonej przez prezydenta. Prokurator generalny stwierdził, że instytucja zgromadzenia cyklicznego ograniczająca wolność zgromadzeń służy ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zapewnia też warunki sprzyjające niezakłóconemu przebiegowi tego zgromadzenia, a w ten sposób gwarantuje skuteczną możliwość korzystania z wolności zgromadzeń. Ponadto umożliwia korzystanie z wolności zgromadzeń w wypadku zgromadzeń cyklicznych bez konieczności ich notyfikacji za każdym razem w organie gminy. Jednocześnie organizatorom innych zgromadzeń zapewnia wiedzę o miejscu i czasie mających się odbyć zgromadzeń cyklicznych, co daje im możliwość zaplanowania własnych zgromadzeń. Marszałek sejmów zwrócił z kolei uwagę, że w Prawie o zgromadzeniach wyodrębniono już poszczególne typy zgromadzeń, określając ich odmienny status prawny i częściowo inaczej kształtując ich organizację. Rozstrzygając o wzajemnych relacjach rodzajów zgromadzeń, ustawodawca dał pierwszeństwo zgromadzeniom notyfikowanym przed spontanicznymi, na których ciąży obowiązek niezakłócania zgromadzeń notyfikowanych. W odniesieniu do zarzutu uprzywilejowania zgromadzeń cyklicznych marszałek zaznaczył, że sejm odmiennie niż prezydent rozumie obowiązki ustawodawcy w zakresie wyznaczenia procedury organizowania zgromadzeń. W sytuacji gdy ustawodawca tak ukształtował relacje między przewidzianymi w ustawie typami zgromadzeń, że zorganizowanie każdego z nich jest możliwe dla wszystkich obywateli i innych zainteresowanych osób, dopuszczalne i zgodne ze standardami konstytucyjnymi jest zróżnicowanie warunków ich odbycia oraz procedury ich przygotowania. Marszałek sejmów nie podzielił poglądu wnioskodawcy, że sytuacja prawna zgromadzenia cyklicznego jest bardziej korzystna niż innych zgromadzeń, ponieważ organizowanie zgromadzeń cyklicznych podlega bardziej rygorystycznej procedurze w porównaniu z pozostałymi zgromadzeniami. Zgromadzenie cykliczne może odbyć się wyłącznie po spełnieniu przesłanek określonych w nowym art. 26a ust. 1 Prawa o zgromadzeniach. Wymóg trzyletniego okresu, w którym organizator przeprowadzał spotkania, stanowi rygorystyczną przesłankę zawężającą grupę podmiotów, które chciałyby skorzystać z tego rodzaju zgromadzenia. Marszałek sejmów wskazał za prezydentem, że cel zgromadzeń cyklicznych nie został określony, czyli mogą one odbywać się w każdym celu. Nie zgadza się za to z twierdzeniem, że takie ukształtowanie przedmiotowej wolności stanowi wyraz dyskryminacji.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 marca 2017 roku²⁴ uznał, że uchwalona nowelizacja jest zgodna z Konstytucją. Trybunał orzekł, że za przyznaniem pierwszeństwa zgromadzeniom cyklicznym przemawia cel ich organizacji mający wpływ na kształtowanie określonych postaw. Zważono, że zgromadzenia cykliczne ze względu na swoją formułę i przedmiot z pewnością mogą przyczynić się do kształtowania społecznych warunków rozwoju i to przemawia za ich szczególną

²⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2017 roku, Kp 1/17, OTK-A 2017/28.

pozycją prawną. Trybunał uznał też, że powtarzalność zgromadzenia cyklicznego jest korzystna dla zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, a więc realizacji funkcji gwarancyjnej państwa w zakresie wolności zgromadzeń. Odnotowano również, że przeprowadzenie zgromadzeń cyklicznych związanych z określonymi wydarzeniami doniosłymi dla państwa musi się odbyć w określonych miejscach i w określonym czasie, bo tylko wtedy takie zgromadzenia będą w stanie zrealizować swój cel.

Przed przejściem do analizy przywołanego orzeczenia chciałbym zaznaczyć, że dokonana zostanie ocena jedynie materialnej części rozstrzygnięcia, to jest samej badanej ustawy. Nie będę tym samym skupiał się na wadliwie ukształtowanym składzie orzekającym, albowiem należy w pełni podzielić poglądy doktryny wskazujące, że postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie Kp 1/17 jest co prawda nieważne (ze względu na nieprawidłowo obsadzony skład orzekający), jednak nie ma procedury pozwalającej na uchylenie wyroku wydanego w tym postępowaniu. Nieważność tego postępowania, powodująca wadliwość wydanego w jego ramach orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, powinna być jednak uwzględniana przez sądy rozstrzygające sprawy obywateli, których dotknął zakaz organizacji zgromadzenia w miejscu zarezerwowanym dla zgromadzenia cyklicznego²⁵, w tym z uwzględnieniem prokonstytucyjnej wykładni, o której mowa dalej.

Wracając jednak do samego orzeczenia, należy odnotować, że zostało ono powszechnie skrytykowane między innymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich — wydaje się również, że ze słusznych względów. Regulacja dotycząca zgromadzeń cyklicznych ogranicza wolność zgromadzeń, która została wyrażona w Konstytucji. Zgromadzenia cykliczne uprzywilejowują określony typ zgromadzeń względem innych. Nie można tym samym w świetle dokonanej zmiany nowelizacyjnej uznać, że zgromadzenia odbywające się w innym trybie aniżeli zgromadzenia cykliczne są równie ważne i mogą się odbyć. Nowelizacja prawa o zgromadzeniach wbrew orzeczeniu wydanemu przez Trybunał jawi się jako nieodpowiednia dla standardów demokratycznego państwa prawa, które zostało wyrażone w Konstytucji. Skoro, jak już wskazywano, polska regulacja dotycząca zgromadzeń w ustawie zasadniczej jest analogiczna do przepisów prawa międzynarodowego, to wydaje się, że instytucja zgromadzeń cyklicznych jest również z nimi niezgodna. Oprócz samej instytucji odebranie możliwości przeprowadzenia pokojowej kontrmanifestacji w miejscu i czasie, w którym odbywa się zgromadzenie cykliczne, nie służy demokracji i zasadom z niej wywodzonym.

Skoro z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że zgromadzenia stanowią zasadniczy element demokratycznej opinii publicznej, stwarzając możliwość wpływu na proces polityczny, umożliwiając krytykę i protest, tworząc część

²⁵ M. Florczak-Wątor, *Zgromadzenia cykliczne. Glosa do wyroku TK z dnia 16 marca 2017 r., Kp 1/17*, LEX 2017.

składową procesu demokracji bezpośredniej²⁶, to wolność zgromadzeń powinna podlegać szczególnej ochronie. Nie powinno się tym samym w żaden sposób jej ograniczać, pod warunkiem że ma zgromadzenie to ma charakter pokojowy. W uchwalaniu przepisów powinno się przede wszystkim brać pod uwagę ustawę zasadniczą i cele przyświecające ustrojodawcy. Celem ustrojodawcy konstytucyjnego było stworzenie regulacji, dzięki której obywatele i osoby bez obywatelstwa polskiego będą mogły swobodnie zrzeszać się na zgromadzeniach i manifestować swoje poglądy. W związku z tym należy zwrócić uwagę, że konieczna jest ochrona teŝże wolności przed ograniczeniami. Tworzone prawo powinno zatem chronić przed ograniczeniem prawa do zgromadzeń, a także priorytetyzowaniem któregoś typu zgromadzeń bądź któregoś konkretnie zgromadzenia. Władza publiczna jest aktualnie wyposażona w wiele instrumentów, dzięki którym może arbitralnie kierować zgromadzeniami publicznymi. Z punktu widzenia standardów konstytucyjnych i międzynarodowych jest to niedopuszczalne.

Doktryna słusznie zauważyła, że rozstrzyganie kolizji praw i wolności jednostek wymaga wyważenia wartości leŝących u ich podstaw i rozważenia, w jakim zakresie można ograniczyć jedno prawo lub wolności w celu ochrony innego bez naruszania istoty tego pierwszego. Zakaz wszelkich zgromadzeń w czasie i miejscu przeznaczonym dla jednego zgromadzenia cyklicznego oznacza przyznanie absolutnej ochrony uczestnikom tego ostatniego zgromadzenia z naruszeniem wolności zgromadzeń wszelkich innych osób²⁷. Zasadne tym samym wydaje się przywrócenie poprzednio obowiązującej regulacji, w której nie było instytucji zgromadzeń cyklicznych. Każdy, kto chciał zorganizować zgromadzenie, musiał wówczas przejść taką samą drogę legalizacji zgromadzenia, a żadne z nich nie było uprzywilejowane.

Rację ma prezydent, który we wniosku złożonym do Trybunału wskazał na konieczność określenia przez ustawodawcę celu wprowadzonej zmiany. Nie wynika ona bowiem ani z treści uzasadnienia projektu ustawy, ani z treści uzasadnienia samej ustawy. Co więcej, podczas debaty parlamentarnej nad nowelizacją cel ten również nie został określony. Rację miał również prezydent, że konstytucyjna gwarancja prawa do zgromadzeń nie pozwala na różnicowanie ich sytuacji w zależności od trybu, w którym są organizowane, a także częstotliwości ich przeprowadzenia. Również marszałek sejmu w swoim stanowisku procesowym zaznaczył, że rację ma prezydent, twierdząc, że sytuacja prawna zgromadzenia cyklicznego jest bardziej korzystna niż innych zgromadzeń, pozostałe zgromadzenia podlegają bowiem bardziej rygorystycznej procedurze. Należy jedynie ŝałować, że Trybunał w uzasadnieniu wydanego wyroku nie odniósł się do opisywanych zarzutów. Za niesłuszne należy uznać argumenty przedstawione przez uczestników postępowania. Prokurator generalny stwierdził, że instytucja zgromadzenia

²⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 stycznia 2006 roku, K 21/05, OTK-A 2006/1/4.

²⁷ M. Florczak-Wątor, *op. cit.*

cyklicznego ograniczająca wolność zgromadzeń służy ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Należy jednak odnotować, że takie ograniczenie nie przyświecało ustrojodawcy, a zatem nie może być podstawą nowelizacji przepisów w tym przedmiocie ani wprowadzenia jakichkolwiek ograniczeń poza przesłanką pokojowego zgromadzenia. Prokurator generalny zaznacza również, że zgromadzenia cykliczne pozwalają na korzystanie z wolności zgromadzeń bez konieczności wcześniejszej i każdorazowej notyfikacji zgromadzenia w organie gminy. Stwierdzenie takie ukazuje po raz kolejny, że istnieje zatem rodzaj zgromadzenia uprzywilejowanego względem pozostałych.

Istotą wolności zgromadzeń jest równe prawo każdego do uczestnictwa w pokojowej organizacji. Nie można więc w świetle konstytucyjnych zasad faworyzować czy priorytetyzować któregoś konkretnego typu zgromadzeń. Należy w związku z tym postulować prokonstytucyjną wykładnię Prawa o zgromadzeniach, na której potrzebę stosowania wskazano wcześniej. Prokonstytucyjną wykładnię można zdefiniować jako poszukiwanie takiego sensu normy prawnej podlegającej zastosowaniu w konkretnej sprawie, które w sposób najpełniejszy będzie odpowiadało treści regulacji konstytucyjnej²⁸. Tak zwana prokonstytucyjna interpretacja prawa jest jednym z rodzajów wykładni systemowej. Oznacza to, że błędem byłoby ograniczanie wykładni systemowej wyłącznie do ustawy, z której pochodzi interpretowany przepis, lub do innych ustaw regulujących daną dziedzinę prawa. Koniecznym elementem tego typu wykładni jest uwzględnienie również regulacji konstytucyjnych. W takim rozumieniu ze względu na zasadę nadrzędności Konstytucji wykładnia prokonstytucyjna powinna mieć pierwszeństwo przed wykładnią funkcjonalną i celowościową, jak też wykładnią systemową wewnętrzną²⁹. Doktryna również słusznie zauważa, że ostatnie wydarzenia związane z pozycją oraz sposobem funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego po raz kolejny w centrum zainteresowania prawników postawiły problem kompetencji sądów powszechnych oraz sądów administracyjnych do bezpośredniego stosowania Konstytucji w kontekście uprawnienia obejmującego nie tylko dokonywanie tak zwanej prokonstytucyjnej wykładni stanowiących podstawę konkretnego rozstrzygnięcia przepisów (w ujęciu interpretacyjnym i modyfikacyjnym), lecz także możliwości wykorzystywania swoistej kompetencji derogacyjnej umożliwiającej odmowę zastosowania określonego przepisu w zakresie sprzecznym z Konstytucją (w ujęciu kolizyjnym). Najnowsze orzeczenia Sądu Najwyższego wyraźnie wskazują na wzrastającą akceptację koncepcji, wedle której zwłaszcza w sytuacji czasowej dysfunkcyjności Trybunału Konstytucyjnego sądy są nie

²⁸ M. Safjan, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1. *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 87.

²⁹ J. Czarnota, *Prokonstytucyjna wykładnia prawa w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] *Studia i analizy Sądu Najwyższego. Materiały naukowe*, t. 4. *Argumentacja konstytucyjna w orzecznictwie sądowym*, red. A. Kotowski, E. Maniewska, Warszawa 2017.

tylko upoważnione, ale wręcz zobowiązane do rozstrzygnięcia *ad casu* o niekonstytucyjności przepisów, co stanowi konsekwencję wyrażonej w art. 8 Konstytucji zasady jej nadrzędności i bezpośredniego stosowania oraz także konstytucyjnie zakorzenionej zasady związania sądów Konstytucją i ustawami³⁰.

Tym samym sądy, uwzględniając opisane reguły wykładni prokonstytucyjnej Prawa o zgromadzeniach, powinny stosować jej przepisy z pominięciem wskazanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, a w zgodzie z przepisami ustawy zasadniczej i przepisów prawa międzynarodowego.

5. Prawo o zgromadzeniach — postulaty *de lege ferenda*

Skoro opisywana nowelizacja Prawa o zgromadzeniach z grudnia 2016 roku nie może zostać uznana za trafną i zgodą z Konstytucją decyzję ustawodawcy, konieczna jest kolejna zmiana w tym przedmiocie. Powinna ona polegać na uchyleniu w całości między innymi dodanego rozdziału 3a stanowiącego o zgromadzeniach publicznych. Regulacja miałaby na celu ponowne dostosowanie Prawa o zgromadzeniach do standardów konstytucyjnych, lecz także międzynarodowych, w tym praw gwarantowanych przez Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Ukonstytuowane w pierwotnej ustawie z 2015 roku standardy organizowania i odbywania zgromadzeń pozwalały na pełne i efektywne korzystanie przez obywateli oraz inne podmioty z konstytucyjnej wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Zmiana taka powinna prowadzić do przywrócenia stanu wprowadzonego w związku z realizacją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 roku³¹. Należy bowiem przypomnieć, że we wskazywanym orzeczeniu Trybunał zważył, że gwarancje wolności zgromadzeń wynikające z art. 57 Konstytucji dotyczą wszelkich form pokojowego gromadzenia się osób. Obejmują one zatem zgromadzenia zarówno uprzednio zorganizowane i notyfikowane, jak i spontaniczne, stanowiące odpowiedź na bieżące wydarzenia w przestrzeni publicznej. Organy władzy publicznej powinny zapewnić warunki realizacji wolności pokojowego gromadzenia się niezależnie od tego, w jakiej formie jednostki chcą z niej korzystać. Nie ma zatem podstaw, aby na gruncie art. 57 Konstytucji różnicować zgromadzenia z punktu widzenia zakresu ich ochrony, stosując kryterium sposobu organizacji danego zgrupowania osób. Pogląd ten uznać należy za w pełni trafny i aktualny, a więc obecny w dalszych działaniach ustawodawcy, który powinien doprowadzić do określonego działania przez nowelizację ustawy derogującą wskazany rozdział ustawy.

³⁰ M. Gutowski, P. Kardas, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „Palestra” 2016, nr 4.

³¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 roku, K 44/12, OTK-A 2014/8/92.

Podsumowanie

Rekapitulując, należy zaznaczyć, że wolność zgromadzeń jako jedno z ważniejszych praw politycznych nie może być ograniczane przez na przykład polityczne względy. Zgromadzenia publiczne charakteryzują demokratyczne i obywatelskie społeczeństwo chcące uzewnętrznić swoje poglądy. Nie można również faworyzować określonego typu zgromadzeń względem pozostałych. Godzi to w konstytucyjne i prawnomiędzynarodowe standardy, które przez wiele pokoleń były wypracowywane.

Jak najlepsza możliwość zorganizowania oraz wzięcia udziału w zgromadzeniach publicznych jest przyświecającym ustrojodawcy zamysłem, który został wyrażony w Konstytucji. Sądy, które orzekają w sprawach odwołań od decyzji odmawiających zarejestrowania zgromadzeń, winny stosować wykładnię prokonstytucyjną i samodzielnie dokonywać oceny konstytucyjności przepisów Prawa o zgromadzeniach.

Bibliografia

- Braś A., Boć J., [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Czarnota J., *Prokonstytucyjna wykładnia prawa w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] *Studia i analizy Sądu Najwyższego. Materiały naukowe*, t. 4. *Argumentacja konstytucyjna w orzecznictwie sądowym*, red. A. Kotowski, E. Maniewska, Warszawa 2017.
- Czarny P., Naleziński B., *Wolność zgromadzeń*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
- Florczak-Wątor M., *Zgromadzenia cykliczne. Glosa do wyroku TK z dnia 16 marca 2017 r., Kp 1/17*, LEX 2017.
- Gliszczyńska-Grabias A., Wiśniewski L., *Art. 21. Wolność zgromadzeń*, [w:] *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, red. R. Wieruszewski, LEX 2012.
- Górzyńska T., *Zasada praworządności i legalności*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
- Gutowski M., Kardas P., *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „Palestra” 2016, nr 4.
- Nowak M., *U.N. Covenant on Civil and Political Rights*, Kehl am Rhein-Strasbourg-Arlington 1993.
- Nowicki M.A., *Komentarz do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, [w:] *idem, Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. 7, Warszawa 2017.
- Nowicki M.A., *Zgromadzenia w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka — zarys najważniejszych zagadnień*, „Kwartalnik o Prawach Człowieka” 2016, nr 3–4.
- Raport Komisji United Communist Party of Turkey (Zjednoczona Partia Komunistyczna Turcji — TBKP).
- Safjan M., [w:] *Konstytucja RP*, t. 1. *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Sokolewicz W., Wojtyczek K., *Art. 57*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, wyd. 2, Warszawa 2016.
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy — Prawo o zgromadzeniach, druk nr 3518.

Akty normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku, zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 roku (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 360 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 lipca 1990 roku — Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2013 r. poz. 397 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 roku — Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2019 r. poz. 631).
- Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 roku o zmianie ustawy — Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2017 r. poz. 579).

Orzecznictwo

- Decyzja *Oya Ataman v. Turcja* z dnia 8 marca 2005 roku, Izba (Sekcja IV), skarga nr 74552/01.
- Decyzja Komisji Plattform „*Ärzte für das Leben*” v. *Austria* z dnia 17 października 1985 roku, skarga nr 10126/82, DR 44, s. 65.
- Wyrok *Barraco v. Francja* z dnia 5 marca 2009 roku, Izba (Sekcja V), skarga nr 31684/05, § 26.
- Wyrok *Çiloğlu i inni v. Turcja* z dnia 6 marca 2007 roku, Izba (Sekcja II), skarga nr 73333/01, § 51.
- Wyrok *Moscow Branch of the Salvation Army (Oddział Moskiewski Armii Zbawienia) v. Rosja* z dnia 5 października 2006 roku, Izba (Sekcja I), skarga nr 72881/01, § 59.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 roku, K 34/99, OTK 2000/5/142.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 listopada 2004 roku, Kp 1/04, OTK-A 2004/10/105.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 roku, K 21/05, OTK-A 2006/1/4.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lipca 2012 roku, K 8/10, OTK-A 2012/7/78.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 roku, K 44/12, OTK-A 2014/8/92.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2017 roku, Kp 1/17, OTK-A 2017/28.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 roku, K 44/12, OTK-A 2014/8/92.
- Yagci Sargin v. Turcja* z dnia 3 września 1996 roku, § 76, wyrok z dnia 30 stycznia 1998 roku, RJD 1998-I, § 76.