

## **Wolność zgromadzeń**

### **1. Zagadnienia wprowadzające**

Życie publiczne w każdym społeczeństwie w najbardziej wyrazisty sposób przejawia się poprzez skupianie się ludzi w miejscach ogólnie dostępnych. Ludzie opuszczają swoje domostwa po to, aby dzięki relacjom z innymi osobami realizować swoje życiowe potrzeby. Jest to zjawisko jak najbardziej naturalne i każda władza akceptuje funkcjonowanie poddanych czy też obywateli w przestrzeni publicznej choćby z tego powodu, że dzięki temu może obserwować nastroje ludności i wpływać na nie.

Sprawdzoną formą oddziaływania na poglądy ludzi zamieszkujących państwo jest organizowanie przez czynniki oficjalne rozmaitych wieców i pochodów, mających w zamierzeniu wykuwać jedność moralno-polityczną dzięki przedstawianiu przez władze swoich osiągnięć i zamiarów po to, aby zwykli uczestnicy organizowanych odgórnie uroczystości mogli wyrazić swoje poparcie. Tego typu zgromadzenia występują w każdym państwie, niezależnie od stopnia przestrzegania w nim zbiorowych oraz indywidualnych praw i wolności. W każdym systemie stwarza się możliwości zaspokajania instynktu społecznego poprzez partycypację w zebraniach, organizowanych w ramach ideologicznych działań podejmowanych przez rządzących.

*Sensu largo* zatem zawsze w pewnym, propaństwowym wymiarze istnieje możliwość, czyli wolność gromadzenia się dla przeprowadzania działań o charakterze politycznym. Czasem takie zebrania mogą mieć niezwykle istotne znaczenie jako fundamentalny element ustroju politycznego. Podobno w antycznej demokracji ateńskiej zgromadzenie ludowe, na które mogli przybywać jako współdecydenci wszyscy obywatele, było najważniejszą instytucją w państwie. W nowszych czasach kontynuację tej tradycji odnajdziemy w niewielkich szwajcarskich kantonach. Natomiast na Kubie niezwykle spektakularnym elementem życia publicznego w latach 60. i 70. były potężne wiece na ogromnym, stołecznym placu. Ich masowy charakter oraz żywa reakcja tysięcznych rzesz obywateli na tezy przedstawiane przez *Jefe Maximo* były traktowane jako aprobatą posunięć kierownictwa państwowego, zastępująca formalne rozstrzygnięcia podejmowane przez parlament.

Generalnie w ustrojach o zacięciu totalistycznym organizowana, np. z okazji świąt państwowych, mobilizacja społeczeństwa przybiera wszechogarniający charakter po to, aby zademonstrować powszechne poparcie dla dzierżących stery władzy, co łączy się z oczekiwaniem udziału wszystkich zdolnych do tego członków narodu politycznego w uroczystościach ku czci. Owa mobilizacja niejednokrotnie przybiera zatem w indywidualnej perspektywie postać moralno-politycznego obowiązku, niedopełnienie którego może skutkować nieprzyjemnościami. W takich sytuacjach możemy mówić o istotnym wypaczeniu idei wolności gromadzenia się, skoro nosi ono cechy przymusu, przypominającego co bardziej wrażliwym osobom konieczność uczestniczenia w szkolnym czy też wojskowym apelu.

Ten militarny rys odnajdziemy w germańsko-słowiańskiej tradycji wiecowej. Gromadzenie się wojowników dla wspólnego podejmowania ważnych dla całej społeczności decyzji skłania wielu historyków do twierdzenia, że w środkowej Europie przed wysunięciem się na czoło wszystkich instytucji państwowych monarchy mieliśmy do czynienia z plemienną demokracją wiecową. Można postawić tezę, że jej refleksem była polska walna elekcja osoby panującego. Dopiero twórcy wymierzonej w szlachecką demokrację

Konstytucji 3 maja postanowili „odesłać na śmietnik historii” tę formę mobilizacji politycznej, kończąc w ten sposób w historii Polski i Europy epokę organizowanych przez państwo zgromadzeń obywatelskich o charakterze ogólnonarodowym<sup>1</sup>, choć w oficjalnej prawnopaństwowej nomenklaturze, również w Polsce, ciągle napotykały organy władzy państwowej określane mianem zgromadzenia<sup>2</sup>.

Liberalni doktrynerzy nie mieli na myśli tego typu gromadzenia się jednostek ludzkich, gdy w katalogach praw i wolności umieszczali wolność zgromadzeń. Chodziło im o działania społeczne podejmowane bez udziału władzy publicznej, akceptującej wszakże możliwość spontanicznego, nie z jej inicjatywy, zbierania się ludności po to, aby wyartykułować jakieś poglądy. *Sensu stricto* zatem zgromadzenie należy określić jako pozbawione atrybutów władczych, zamierzone spotkanie się w oznaczonym miejscu grupy ludzi, pragnących wziąć udział w życiu społeczno-politycznym poprzez publiczne zaprezentowanie swojego stanowiska<sup>3</sup>. Właśnie w takim znaczeniu zgromadzenie występuje w polskich aktach prawnych.

## 2. Standardy międzynarodowe

Z podkreślanego w doktrynie przedpaństwowego charakteru wolności wynika, że swoboda zgromadzeń stanowiła internacjonalny standard, zanim jeszcze powstały państwa<sup>4</sup>. Z definicji tworzone przez nie wewnętrzne i ponadpaństwowe regulacje krępowały pierwotną wolność gromadzenia się i stan taki trwał do końca XVIII w., gdy w Ameryce Północnej pojawiły się na szczeblu konstytucyjnym pierwsze pozytywnoprawne normy stwierdzające istnienie wolności zgromadzeń<sup>5</sup>. W pozytywnym prawie międzynarodowym na szczeblu

<sup>1</sup> Odnajdziemy je na niższym szczeblu struktur władzy. Obok szwajcarskich kantonów będą to np. polskie sołectwa i małe osiedla wielkowiejskie, gdzie uczestnicy zebrań wiejskich względnie osiedlowych wybierają sołtysa lub przewodniczącego rady osiedla.

<sup>2</sup> O rozbieżnościach występujących w rozumieniu pojęcia „zgromadzenie” piszą następująco rodzimi teoretycy: „Można powiedzieć, że potocznie za zgromadzenie uważa się po prostu «zebranie większej grupy osób». Wskazuje się także drugie znaczenie tego słowa: «ciało reprezentujące określoną społeczność, np. członków stowarzyszenia». W polskim języku prawnym terminu «zgromadzenie» używa się na oznaczenie szczególnego rodzaju organów państwowych (np. Zgromadzenie Narodowe) lub organów osób prawnych (np. zgromadzenie wspólników w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością lub walne zgromadzenie w spółce akcyjnej)”. P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998, s. 13.

<sup>3</sup> W doktrynie akcentuje się zamiar doprowadzenia do takiego zgrupowania osób, którego jądro stanowią ludzie pragnący wypowiadać się lub słuchać wypowiedzi, co odróżnia je od zebrań innego rodzaju, nieorganizowanych przez ich uczestników: „zgromadzeniami nie są tzw. zbiegowiska (na przykład zebranie się przechodniów obserwujących miejsce wypadku drogowego) czy zgrupowania przypadkowe (na przykład osób oczekujących na przystanku autobusowym), gdzie brak minimalnego choćby poczucia wspólnoty działań”. J. Juchniewicz, M. Kaźmierczuk, *Wolności i prawa polityczne*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji RP*, Warszawa 2000, s. 115. W zgromadzeniach mogą uczestniczyć zawzięci wrogowie, zwalczający działania współuczestników. Dlatego wydaje się, że istotniejszym kryterium jest zaplanowanie spotkania, istnienie społecznych organizatorów doprowadzających do zrealizowania idei zebrania z założenia czemuś poświęconego, mającego służyć wyeksponowaniu jakiegoś problemu.

<sup>4</sup> Twierdzi się, że ich pojawienie się jest efektem naturalnej potrzeby rodzaju ludzkiego do skupiania się w celu zaspokajania wspólnych potrzeb. Z tego wynikałoby, że najistotniejszym, najbardziej brzemienym w następstwa owocem realizowania przez ludzi pierwotnej swobody gromadzenia się jest państwo. Jego powstanie spowodowało zmianę charakteru najważniejszych dla społeczeństw zgromadzeń, służących podejmowaniu ważnych rozstrzygnięć. Przybrały one oficjalny charakter. Ich zinstytucjonalizowanie dokonało się kosztem wolności. Anarchista powiedziałby, że państwo je zawłaszczyło w celu gnębienia swobodnych z natury ludzi. Myśliciel ze szkoły Hobbesa stwierdzi, że oficjalne spotkania władcy z wysokimi urzędnikami państwowymi to *malum necessarium*, dzięki któremu nieświadomi poddani mogli uzyskać ochronę przed wybuchami tkwiącego w nich rudymenarnego zła.

<sup>5</sup> „wolność zgromadzeń znalazła po raz pierwszy swój wyraz pod koniec XVIII w. w konstytucjach stanów amerykańskich uchwalonych w trakcie wojny o niepodległość oraz w I poprawce do Konstytucji USA

globalnym swobodę zgromadzeń odnajdziemy w uchwalonej 10 XII 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. W jej art. 20 czytamy, że „każdy człowiek ma prawo do spokojnego zgromadzania się”<sup>6</sup>.

Dwa lata później zagadnienie to zostało uwzględnione w zwanej rzymską Europejskiej konwencji z 4 XI 1950 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Stwierdzono w niej w art. 11 ust. 1: „Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się”<sup>7</sup>.

Użycie słowa „swobodne” przypuszczalnie ma posłużyć odróżnieniu zebrzań organizowanych przez władzę, w których udział może mieć charakter mniej lub bardziej obligatoryjny, od tych, które są efektem spontanicznej aktywności ludzi nieorganizowanych przez „aparac ucisku”. Dlatego też pisze się w naszej literaturze przedmiotu o ograniczeniu „zakresu przewidzianej w tym przepisie ochrony do dobrowolnego zgromadzania się osób”<sup>8</sup>.

Znaczenie wolności zgromadzeń w wymiarze ponad europejskim zostało potwierdzone przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1966 r., gdy zagadnienie to zostało uwzględnione w Międzynarodowym Pakcie Praw Osobistych i Politycznych. Stwierdzono wówczas: „Uznaje się prawo do pokojowego zgromadzania się. Korzystanie z tego prawa nie będzie ograniczone inaczej, niż w sposób zgodny z ustawą i konieczny w demokratycznym społeczeństwie ze względu na bezpieczeństwo narodowe lub publiczne albo porządek publiczny, dla ochrony zdrowia publicznego lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób”<sup>9</sup>.

Zwraca uwagę przedstawienie pożądanego modelu gromadzenia się poprzez uwypuklenie pokojowego charakteru skupiania się ludzi. Należy przez to rozumieć nieobecność przemocy zarówno w intencjach organizatorów wiecu, jak i w jego przebiegu. Pacyfistyczny charakter zgromadzenia powinien się przejawiać przede wszystkim w braku fizycznej agresji. Ponieważ jej powodem może być agresja werbalna, to ta ostatnia, jeżeli występuje, co często jest trudne do uniknięcia w warunkach konfrontacyjnego pluralizmu, powinna przybierać „cywilizowane formy”, niezagrażające wartościom wymienionym w drugim zdaniu artykułu.

Warte podkreślenia jest umieszczenie na pierwszym miejscu w spisie wartości, których konieczność ochrony może uzasadniać ograniczanie wolności zgromadzeń, bezpieczeństwa. Jego ranga jest konsekwentnie doceniania przez zdecydowaną większość „zwykłych obywateli”, oczekujących od państwa, że poczynania jego funkcjonariuszy owo bezpieczeństwo zapewnią. Ekstrapolując, możemy przyjąć, że jest to postulat, który w najbardziej fundamentalny sposób ogranicza realizację zdecydowanej większości wolności oraz praw obywatelskich. Ich zapewnienie w sytuacjach krytycznych ustępuje przed interesem zbiorowym w postaci trwania zorganizowanego w państwo społeczeństwa, który to stan może być zagrożony przez nadmierne korzystanie z zagwarantowanych na co dzień przez prawo „możliwości samorealizacji”.

z 1791 r.” J. Juchniewicz, M. Kaźmierczuk, *op. cit.*, s. 116. Według prawnonaturalistów omawiana wolność zawsze miała „swoją wyraz”. Pozostając w tym nurcie myślenia, należałoby skonstatować nie pierwotne przejawienie się, lecz precedensowe nadanie instytucjonalnego wymiaru.

<sup>6</sup> *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela uchwalona 10 grudnia 1948 r. w Paryżu na Trzeciej Sesji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych*, art. 20, [w:] R. Balicki, J. Braciak, A. Preisner (red.), *Prawo konstytucyjne. Źródła, literatura, pytania kontrolne*, Wrocław 1999, s. 53.

<sup>7</sup> Europejska konwencja z 4 XI 1950 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, art. 11 ust. 1.

<sup>8</sup> J. Juchniewicz, M. Kaźmierczuk, *op. cit.*, s. 119; A. Wróbel, *Wolność zgromadzania się*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, Kraków 2002, s. 13.

<sup>9</sup> Art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Osobistych i Politycznych, przyjętego Rezolucją 2200 A (XXI) Zgromadzenia Ogólnego NZ 16 XII 1966 r.

### 3. Podmiot ochrony

Regulując problematykę wolności zgromadzeń, polski ustrojodawca postanowił: „Każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa”<sup>10</sup>. Regulacja ta jest zasadniczo zgodna z odpowiednim przepisem zawartym w Międzynarodowym Pakcie Praw Oso- bitych i Politycznych, choć nie wymienia przyczyn ograniczania wolności zgromadzeń, co – przynajmniej teoretycznie – stwarza ustawodawcy większe możliwości krępowania reali- zacji deklarowanej wolności.

Zwraca uwagę umieszczenie wolności zgromadzeń w podrozdziale Konstytucji na- zwanym „Wolności i prawa polityczne”. „Taka systematyka sugeruje, że wolność zgroma- dzeń ma charakter polityczny i nie obejmuje spotkań o charakterze prywatnym, imprez sportowych czy rozrywkowych”<sup>11</sup>.

Zacytowanie przepisu o wolności zgromadzeń na samym początku fragmentu Konstytu- cji poświęconego wolnościom i prawom politycznym wypada interpretować jako potrak- towanie omawianej wolności jako szczególnie istotnej formy ujawniania przez ludzi ich politycznych przekonań<sup>12</sup>. Zasada równości nakazuje stworzenie każdemu szansy publicz- nego zademonstrowania swoich przekonań na terytorium państwa polskiego<sup>13</sup>. Dlatego też zgodnie z paradygmatem skrajnego ludowładztwa twórcy ustawy zasadniczej nie wprowa- dzają żadnych ograniczeń w zakresie możliwości uczestnictwa w wiecach i pochodach. Mogą w nich partycypować nie tylko polscy obywatele, lecz również ludzie pozbawieni tego wyróżnika<sup>14</sup>, choć warto pamiętać o tym, że art. 37 ust. 2 Konstytucji upoważnia wła- dzę ustawodawczą do uchwalenia przepisów skutkujących pozbawieniem cudzoziemców możliwości pełnego korzystania z zapisanych w polskiej *Magna Carta* wolności oraz praw<sup>15</sup>. W odniesieniu do wolności gromadzenia się ta kompetencja legislatywy ma póki co charakter potencjalny, co oznacza, że w wymiarze podmiotowym wolność brania udziału w zgromadzeniach w Konstytucji RP ma charakter globalny<sup>16</sup>. Szczególnie wyrazisty jest

<sup>10</sup> Art. 57 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483.

<sup>11</sup> P. Czarny, M. Florczak-Wątor, S. Kubas, *Trener akademicki. Prawo konstytucyjne*, Warszawa–Bielsko-Biała, s. 9.

<sup>12</sup> Ze względu na trudne do przeoczenia zjawisko deklarowania przez wielu ludzi braku zainteresowania polity- ką zapewne spora część uczestników publicznych zebrań przekonana jest o braku politycznego wymiaru ich aktywnego przecież uczestnictwa w życiu społecznym. Jest to jednak złudzenie, ponieważ demokratyzacja ustroju skutkuje wszechobecnością polityki. Skupianie się kobiet i mężczyzn na *agorze* musi powodować skutki polityczne niezależnie od intencji uczestników zebrania.

<sup>13</sup> Ustawodawstwo nie przewiduje możliwości zakazania komuś bezpośrednio możliwości uczestniczenia w pu- blicznym zgromadzeniu. Najprostszym sposobem pośredniego pozbawienia takiej możliwości jest zatrzyma- nie, aresztowanie lub orzeczenie kary pozbawienia wolności. Przed 1989 r. znana była praktyka zatrzymywa- nia aktywnych opozycjonistów przed wizytami papieża. Aktualnie, według tego co nam wiadomo, władze nie uciekają się do tego typu poczynań. Można to wytłumaczyć tym, że opozycja nie jest już tak ważna jak wów- czas, gdy była nielegalna.

<sup>14</sup> „W przeciwieństwie do wielu innych ustaw zasadniczych, polska Konstytucja ukształtowała swobodę zrzeszania się jako prawo człowieka, a nie prawo obywatelskie. Personalistyczna koncepcja godności człowieka, stanowiącej źródło wolności zgromadzeń powoduje, że podmiotem uprawnionym do korzystania z tej wolno- ści jest przede wszystkim jednostka ludzka”. W. Studziński, *Wolność zgromadzeń i stowarzyszania się*, [w:] A. Florczak, B. Bolechów (red.), *Prawa i wolności I i II generacji*, s. 182.

<sup>15</sup> „1. Kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Kon- stytucji.

2. Wyjątki od tej zasady, odnoszące się do cudzoziemców, określa ustawa”.  
Konstytucja Rzeczypospolitej..., art. 37.

<sup>16</sup> Idea ta znalazła swoje potwierdzenie na gruncie ustawowym: „Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o zgromadze- niach uprawnionym do korzystania z wolności zgromadzeń jest każdy. Sformułowanie to dotyczy więc wszystkich ludzi (i ich grup), a więc [...] również obywateli innych państw, osób, których obywatelstwo nie zostało stwierdzone, osób małoletnich, jak również osób ubezwłasnowolnionych prawomocnym wyrokiem sądu (całkowicie lub częściowo)”. P. Czarny, B. Naleziński, *op. cit.*, s. 73.

on wówczas, gdy w zebraniu uczestniczą liczni cudzoziemcy. W polskiej praktyce mieliśmy już do czynienia z wieloma tego typu przypadkami, współkształtującymi „ogólnoświatowe społeczeństwo obywatelskie”. Nasze unormowanie konstytucyjne wolności zgromadzeń przyczynia się, przynajmniej teoretycznie, do nadania jej demoliberalnego rysu.

W przeciwieństwie do kwestii możliwości uczestniczenia w zgromadzeniu, w wymiarze ich przygotowania ustawodawca ustanowił, co nie powinno zaskakiwać, ograniczenia poprzez stworzenie zamkniętego katalogu podmiotów, którym przysługuje prawo do bycia oficjalnymi organizatorami. W tej roli mogą wystąpić:

- osoby fizyczne dysponujące pełną zdolnością do czynności prawnych;
- osoby prawne i inne organizacje;
- grupy osób<sup>17</sup>.

Wprowadzenie kryterium zdolności do czynności prawnych w pełnym wymiarze automatycznie wyłącza z kręgu organizatorów zgromadzeń osoby niepełnoletnie. W warunkach dominującej współcześnie ideologii pantokratycznej może to być potraktowane jako sprzeczna z duchem i literą Konwencji Praw Dziecka dyskryminacja<sup>18</sup>.

Ciekawe jest to, że wymóg posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych nie występuje w przypadku grupy osób. Zakładając racjonalność ustawodawcy, wypada uznać, że to pominięcie jest celowe. Legislatywa uznała zatem, że w przypadku zbiorowego podmiotu przygotowującego zgromadzenie zagadnienie „prawnej dojrzałości” każdego z członków kolektywu ma mniejsze znaczenie niż wówczas, gdy organizatorem jest pojedyncza osoba fizyczna. Przypuszczalnie dopuszcza się zatem możliwość znalezienia się w gronie osób oficjalnie przygotowujących zgromadzenie ludzi obdarzonych jedynie zdolnością prawną. Z drugiej strony nie wydaje się, aby prawodawca zakładał ewentualność nieposiadania podkreślonej na początku krótkiego przepisu cechy przez żadnego z członków grupy, gdyż stwarzałoby to możliwość prostego obejścia wymogu dzięki skrzyknięciu się kilku niespełniających go osób. Wniosek byłby taki, iż w ustawowej grupie osób mającej prawo organizowania zgromadzeń przynajmniej jedna powinna się charakteryzować pełną zdolnością do czynności prawnych<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach, Dz. U. z 1990 r. Nr 51, poz. 297, art. 3 ust. 1.

<sup>18</sup> „L. Wiśniewski zwraca [...] uwagę na to, że wyeliminowanie tego uprawnienia po stronie osób małoletnich narusza Konwencję Praw Dziecka z dnia 20 listopada 1989 r. W art. 15 Konwencji stwierdza się bowiem wyraźnie, że dzieci korzystają również z wolności zgromadzeń [...] Ponieważ zgodnie z art. 1 Konwencji za dziecko uważana jest osoba, która nie ukończyła 18 lat, chyba że uzyskała już wcześniej pełnoletniość, regulacja ustawowa odbierająca w zupełności prawo organizowania zgromadzeń małoletnim stanowi pewne naruszenie tej umowy międzynarodowej”. P. Czarny, B. Naleziński, *op. cit.*, s. 74. Póki co, w RP nawet szesnastolatka, której pozwala się zawrzeć związek małżeński, nie jest traktowana jako osoba „zupełnie pełnoletnia”, skoro nie może brać udziału w wyborach. Podobnie jest z nastolatkami, którzy przed przekroczeniem jak najbardziej arbitralnie ustalonego progu lat 18 otrzymują prawo jazdy. Można zatem mówić o istnieniu swistej „szarej strefy”, w której znajdują się osoby w pewnych zakresach traktowane jako dorosłe, ale w pozostałych bynajmniej nie. Być może w przyszłości to się zmieni i w związku z zauważalną w skali globalnej tendencją pajdokratyczną obniży się umowną barierę osiągnięcia dorosłości, co spowoduje likwidację *casusów* w rodzaju powyższych.

Niezależnie od tego, czy tak się stanie, czy nie, obecna w Konwencji Praw Dziecka i zgodna z „duszkami czasu” sugestia rozmywania granic między dorosłością a okresem ją poprzedzającym generalnie jest zgodna z głównym nurtem ewolucji ideologii prawoczwolowej. Dla dociekliwych fundamentalne i pasjonujące powinno być zagadnienie istnienia bądź nie ostatecznych granic, jakie powinny być lub nie przewidziane dla stałej ekspansji praw i wolności człowieka.

<sup>19</sup> Np. nauczyciel z klasą czy drużynowy z harcerskim zastępem. Jeśli zgromadzenie przygotowywane przez zespół ludzki tego rodzaju nie zakończyłoby się jakimś skandalem, to powinno spełnić istotną rolę w procesie przygotowywania młodego pokolenia do aktywnego życia obywatelskiego.



W Konstytucji stwierdza się konieczność posiadania przez zgromadzenie pokojowego charakteru. Ustawodawca, realizując tę dyspozycję, wprowadził zakaz partycypacji w zgromadzeniach osób uzbrojonych<sup>20</sup>.

#### 4. Przedmiot ochrony

Polski prawodawca uznaje istnienie przedpaństwowej wolności zgromadzeń i konstruuje pewne ramy prawne, mające służyć uniknięciu „przedemokratyzowania”, osiągnięciu rozsądnego kompromisu między obywatelskimi dążeniami a wymogami bezpieczeństwa. Trzeba pamiętać o tym, że zgromadzenia urządzane w centrach wielkich miast w znaczący sposób mogą przeszkadzać zarówno mieszkańcom aglomeracji, jak i innym osobom w niej się pojawiającym<sup>21</sup>. Ich interes zazwyczaj jest traktowany jako wartość mniej istotna od wolności gromadzenia się. Twierdzi się, że na władzy państwowej spoczywa obowiązek powstrzymania się „od utrudniania korzystania z wolności zgromadzania się i zapewnienia, że będą z niej korzystać różne grupy, nawet jeśli ich poglądy mogą nie być podzielane przez większość”<sup>22</sup>. Umożliwienie publicznej artykulacji poglądów dzięki pozwalaniu na odbywanie zgromadzeń zostało utożsamione w wielkonakładowej prasie z „istotą demokratycznego państwa”<sup>23</sup>.

Polskie unormowanie konstytucyjne wyróżnia dwie postaci, w których można realizować wolność zgromadzeń. Wynikają one z charakteru wydarzeń tego typu. Zgromadzenie dochodzi do skutku dzięki aktywności pojedynczego lub zbiorowego podmiotu inicjującego, który zamierza doprowadzić do przedstawienia swoich racji w miejscu dostępnym dla innych ludzi. Ich pojawienie się i mniej lub bardziej aktywne uczestnictwo w wydarzeniu jest działaniem innego rodzaju niż praca przygotowawcza. Teoretycznie może dojść do sytuacji polegającej na zupełnym rozdzieleniu zbioru osób planujących wiec czy przemarsz od zbioru jednostek ludzkich w takiej akcji uczestniczących<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> P. Czarny, M. Floreczak-Wątor, S. Kubus, *op. cit.*, s. 9.

<sup>21</sup> Oto egzemplifikacja konfliktu interesów manifestantów i innych użytkowników przestrzeni wielkomiejskiej: „Wolne Konopie wystąpiły do urzędu miasta o zgodę na przemarsz manifestacji ulicami Wrocławia. Ale jej nie dostały. Powołując się na przepisy prawa o zgromadzeniach urzędnicy uznali, że kilkugodzinne akcje w godzinach szczytu komunikacyjnego zagrażają bezpieczeństwu uczestników ruchu drogowego i grożą paraliżem miasta. Zgodzili się na demonstrację, ale tylko na chodnikach”. W. Szymański, *Konopie pójdą przez miasto mimo zakazu*, „Gazeta Wyborcza. Wrocław” 2–3 X 2010, s. 3. Władza ograniczając swobodę zgromadzeń, posłużyła się przede wszystkim konstytucyjnie uzasadnionym argumentem bezpieczeństwa, który jednak w przypadku organizowanych przez czynniki oficjalne ulicznych przemarszów (np. podczas Kongresu Eucharystycznego) okazuje się być mniej istotny niż „słuszny społecznie” powód sparaliżowania miasta.

<sup>22</sup> Takie stanowisko wyraził Trybunał Konstytucyjny, gdy Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do niego z wnioskiem „o zbadanie zgodności z Konstytucją wymogów nakładanych na organizatorów imprez publicznych przepisami ustawy Prawo o ruchu drogowym, w takim zakresie, w jakim rzutują one na wolność zgromadzeń [...] W wyroku z dnia 18 stycznia 2006 r. Trybunał stwierdził, że „tworząc Prawo o ruchu drogowym, ustawodawca zrównał imprezy sportowe i konkursy (czyli wydarzenia o charakterze komercyjnym lub rozrywkowym) ze zgromadzeniami mającymi realizować wolność wypowiedzi. Spełnienie przez tego typu zgromadzenia wszystkich wymogów stawianych innym imprezom narusza wymóg proporcjonalności stosowany do wszystkich ograniczeń nakładanych na prawa konstytucyjnie gwarantowane”. K. Machowicz, *Ochrona praw człowieka w Rzeczypospolitej Polskiej na tle standardów europejskich*, Lublin 2008, s. 155. Gromadzenie się ludzi pod sztandarem „świętej” wolności słowa jest traktowane jako zjawisko reprezentujące wyższą jakość niż widowiska urządzane dla zaspokojenia potrzeb pośledniego autoramentu. Powoływanie się na wolność słowa skutkuje większą swobodą poczynań. Tę nierówność należałoby zapewne, posługując się konwencjonalną nomenklaturą naszych czasów, określić mianem pozytywnej dyskryminacji.

<sup>23</sup> „Rola władzy publicznej nie jest zakazywanie, ale zagwarantowanie wolności zgromadzeń. To istota demokratycznego państwa”. W. Szymański, *Zwolennicy legalizacji marihuany zapowiadają na sobotę paraliż miasta. Falszywa alternatywa*, „Gazeta Wyborcza. Wrocław”, 30 IX 2010, s. 2.

<sup>24</sup> Może dojść do tego przypadkowo lub nie. Przypadek ma miejsce wówczas, gdy organizatora spotyka niedyspozycja i w związku z tym wysyła on substytutą, który w imieniu nieobecnego odczyta jego przesłanie.

Dlatego też ustrojodawca odróżnia organizowanie zgromadzeń od uczestniczenia w nich. To drugie może mieć zupełnie przypadkowy charakter, kiedy to przechodzień niespodziewanie znajdzie się wśród uczestników demonstracji, o której poprzednio nie wiedział. Wówczas z pozycji zewnętrznego obserwatora jest on traktowany tak samo jak osoby już uprzednio zdeterminowane do wykazania się polityczną aktywnością. Pośrednią kategorię będą tworzyć ludzie, którzy przyszedli, aby z daleka przyjrzeć się widowisku, po czym ulegają nastrojowi i przyłączają się do tłumu, realizując w ten sposób swoje psychologiczne potrzeby. Widzimy więc, że uczestnictwo może wynikać z różnych przyczyn i nie wymaga podejmowania przez osobę znajdującą się wśród widzów ulicznego spektaklu żadnych specjalnych przedsięwzięć. Skutkuje to domniemaniem nieponoszenia przez „szeregowego” współuczestnika wydarzenia konsekwencji prawnych ewentualnych nielegalnych skutków zgromadzenia.

Organizatorem zgromadzenia jest osoba, która sama lub współpracując z innymi podejmuje działania, jakie mają doprowadzić do odbycia się zgromadzenia. Do czynności tego rodzaju można zaliczyć oświadczenie o zamiarze doprowadzenia do zebrania ludzi w przestrzeni publicznej, poinformowanie władz i społeczeństwa o czasie i miejscu planowanego wydarzenia, wykonanie prac przygotowawczych w miejscu zgromadzenia, uprzednie przybycie na to miejsce i prowadzenie agitacji zachęcającej ludzi do uczestnictwa w imprezie.

W krótkim art. 57 Konstytucji nie ma żadnych słów sugerujących ograniczenia, jakie mogą obowiązywać organizatorów przedsięwzięcia w trakcie ww. działań. W ten sposób autorzy ustawy zasadniczej sugerują, że w Rzeczypospolitej władze zasadniczo nie powinny krępować poczynań obywateli RP, bezpaństwowców lub cudzoziemców zmierzających do zapoznania publiczności z hasłami, uważanymi przez organizatorów społecznego spektaklu za istotne treści, które powinny stać się powszechnie znane.

Wynika z tego, że zgromadzenie nie jest celem samym w sobie, lecz narzędziem, za pomocą którego każdy może starać się przedstawić swoje racje bliźnim. Oznacza to, że wolność zgromadzeń jest pochodną wolności słowa. Ta ostatnia może rozkwitać m.in. dzięki temu, iż mówcom pozwala się na ulicach, placach czy też w parkach swobodnie zapoznawać innych z własnymi czy też zapożyczonymi przemyśleniami<sup>25</sup>. Wrażenie może być spotęgowane dzięki eksponowanym napisom i rysunkom. W ten tradycyjny sposób realizowana jest zapisana w art. 54 Konstytucji wolność wyrażania swoich poglądów. Umieszczenie jej w ustawie zasadniczej przed wolnością zgromadzeń potwierdza tezę o wtórnym charakterze tej ostatniej względem bardziej fundamentalnej wolności słowa.

Ta ostatnia zasadniczo jest albo powinna być realizowana samoistnie, bez współdziałania czynników państwowych, pozbawionych narzędzia w postaci cenzury. W przypadku zgromadzeń istnieje jej odpowiednik w postaci ustawowej możliwości zakazania przez władzę samorządową przeprowadzenia planowanej imprezy lub jej przerwania<sup>26</sup>. Możemy z tego wnioskować, iż wolność zgromadzeń traktowana jest jako bardziej niebezpieczna niż

---

Z planowaną absencją możemy mieć do czynienia wtedy, gdy inicjator uważa np., że jego odrażający wygląd zaszkodzi sprawie, w związku z czym dochodzi do wniosku, że lepiej jest wynająć głodnego publicznych występów niedocenianego aktora, który swoją prezencją i sztuką sceniczną doprowadzi do tego, iż słuchacze przekonają się do prezentowanych im haseł.

<sup>25</sup> Nie muszą być one wyrażane *expressis verbis*. Polska i zagraniczna praktyka notuje przypadki marszów milczenia lub wieców, na których prezentuje się chętnym do oglądania usta zaklejone taśmą. W tych przypadkach uczestnicy zakładają, że milczenie będzie bardziej wymowne niż jakiegokolwiek tyrady. *Sensu stricto* jest to swoboda milczenia, która nie występuje w ustawie zasadniczej, w związku z czym *sensu largo* wypada ją uznać za specyficzny, pozbawiony dosłowności, „skrajny” przejaw wolności słowa, mogącej przybierać postać dorozumianych poglądów manifestowanych przez pozbawienie ich werbalnego wymiaru.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. ..., art. 8 i 12.

wolność słowa, ponieważ niewłaściwe korzystanie z tej pierwszej może prowadzić do naruszenia porządku publicznego. Zazwyczaj jest ono skutkiem wypowiedzi.

Te same treści przekazywane w jednej sytuacji pojedynczym odbiorcom, a w innej ludziom stłoczonym na rynku, niejednokrotnie powodują odmienne efekty. Wszak psychologia tłumu ma swoje prawidłowości. W zbiorowisku ludzkim emocje podlegają kulminacji, co zwiększa ryzyko pojawienia się agresji, szczególnie, gdy przesłanie wiecu jest kontrowersyjne, mogące powodować wystąpienia przeciwników ideologicznych.

Prewencyjna lub następcza ingerencja władzy z założenia nie jest wymierzona w propagowany podczas zgromadzenia program, lecz w nieprawidłowości, jakie mogą wystąpić lub wystąpiły podczas jego publicznego głoszenia. Pacyfikacyjne posunięcia podejmowane przez ludzi występujących w imieniu suwerena oznaczają, iż władza stwierdziła, że część społeczeństwa „nie dorosła do demokracji”, w związku z czym należy nie dopuścić do *in potentia* niebezpiecznego zgromadzenia lub je rozproszyć. Za jakiś czas, gdy rozpowszechniane w inny niż wiecowy sposób idee przestaną wzbudzać groźące rozruchami potężne namiętności, można będzie ponowić próbę publicznego ideologizowania mas. Nie należy zatem ekstrapolować zakazu przeprowadzenia manifestacji w ten sposób, że władza konsekwentnie nie będzie życzyć sobie organizowania publicznych spotkań promujących hasła, które *hic et nunc* nie mogły wybrzmieć z powodu zakazu. Ma on charakter jak najbardziej jednostkowy i okazjonalny, z czego wynika, że w bliskiej przyszłości czynniki oficjalne nie będą widzieć przeciwwskazań dla przeprowadzenia demonstracji poświęconej temu samemu zagadnieniu, jeśli dojdą do wniosku, że tym razem nie powstanie zagrożenie bezpieczeństwa publicznego<sup>27</sup>.

## 5. Specyfika ograniczeń

Podstawowym ograniczeniem wolności zgromadzeń, podobnie jak to jest w przypadku wszelkich pozostałych wolności, jest potencjalne zagrożenie, jakie przesadne korzystanie z niej może stworzyć dla dobra wspólnego. Nawet w największych publicznych demonstracjach racji, uważanych przez ich zwolenników za jak najbardziej zbawienne dla ogółu, może z natury rzeczy uczestniczyć jedynie niewielka część ogółu mieszkańców RP. Pozostali, tworzący milczącą zazwyczaj większość, niekoniecznie podzielają ujawniane *erga omnes* przekonania. Co więcej, liczni spośród nieobecnych mogą być święcie przekonani, że realizacja proponowanego przez partycypujących w zgromadzeniu aktywistów programu byłaby zgubna dla losów państwa i narodu. W związku z tym, ponieważ domniemana *communis opinio* przeważającej części wspólnoty stanowi wciąż w liberalnej demokracji istotny czynnik, nie wypada o niej zapominać.

Szczególnie powinni o niej pamiętać rządzący, powołujący się na oddolną, dostarczoną im przez sformalizowany podczas elekcji *vox populi*, legitymizację. Owo umocowanie upoważnia ich do podejmowania czynności nakierowanych na zapewnienie powszechnego

<sup>27</sup> W Warszawie Prezydent Miasta Stołecznego nie udzielił zgody na „homoparadę”, za co został skrytykowany przez „międzynarodową opinię publiczną”. W efekcie kolejna inicjatywa tego typu w 2010 r. nie napotkała oficjalnych przeszkód, co spowodowało, że „kochający inaczej” oraz ich sympatycy mogli przedstawić szerokiej publiczności swoje konfekcyjne i światopoglądowe kreacje. Pochód przebiegał w spokoju (pojawily się nawet opinie, że był nudny), co w zasadzie potwierdziło słusność prezydenckiej zgody w krótkookresowym wymiarze formalnoprawnym. Długofalowe skutki zawsze są nieznane, co powoduje, że jednoznaczna aprobatywna ocena decyzji gospodarza Stołecznego Miasta musi ulec pewnemu zniuansowaniu, które to stwierdzenie odnosi się zresztą do wszystkich rozstrzygnięć ludzi władzy. (Np. gromadzenie ludu rzymskiego w Koloseum, gdzie mógł on napawać się rozszarpywaniem chrześcijan przez dzikie zwierzęta, było traktowane przez większość jako rozsądne i pożyteczne posunięcie władcy, natomiast dzisiaj raczej jest ono krytykowane).



bezpieczeństwa, co nieuchronnie łączy się z przeciwdziałaniem takim przejawom aktywności, które mogą zagrozić wspólnemu interesowi całego społeczeństwa obywatelskiego.

Historia nas powinna uczyć, iż ustroje upadały wówczas, gdy aktywna mniejszość potrafiła się zgromadzić i dokonać przewrotu dzięki słabości strażników „Starego, Dobrego Ładu”. Skoro oficjalnie zakładamy zatem, że aktualny system prawnopaństwowy jest „jedynie słuszny”, to obowiązkiem sformalizowanej elity jest konserwowanie owego systemu. Dlatego też powinna ona nie dopuścić do tego, aby z krzesanych na zgromadzeniach iskier buchnął płomień, którego żar strawi ustrojową konstrukcję RP, w rozlicznych opiniach opisywaną wszak jako krucha całość. Potrzeba kontynuowania trudnej i skomplikowanej operacji jej wzmacniania jest potężnym argumentem, uzasadniającym ewentualne działania aparatu państwowego nakierowane na ingerowanie w postępowanie zbierających się na forum osób niezadowolonych z rzeczywistości, a wyrażanie takiego nastawienia jest wszakże lejtmotywem przypuszczalnie zdecydowanej większości zgromadzeń.

Największe możliwości w sferze zapobiegania ewentualnym negatywnym dla państwa i społeczeństwa skutkom zgromadzeń powstają dla władzy podczas stanu wojennego, względnie wyjątkowego. Konstytucja w art. 233 wymienia wolności i prawa, które nie mogą podlegać ograniczeniom podczas tych stanów<sup>28</sup>. W wykazie owym nie znajduje się wolność zgromadzeń, z czego wynika, że podlega ona słabszej ochronie niż godność człowieka, życie czy humanitarne traktowanie. W przypadku stanu klęski żywiołowej regulacja konstytucyjna określa te wolności i prawa, które mogą podlegać ograniczeniom podczas trwania tego stanu i nie ma wśród nich wolności zgromadzeń<sup>29</sup>, co oznacza, że owa postać aktywności społecznej została umieszczona ponad wolnością działalności gospodarczej, prawem własności czy prawem do wypoczynku, które to swobody i uprawnienia mogą być poświęcone w imię walki z żywiołem.

Jeśli w RP nie obowiązuje stan wojenny względnie wyjątkowy, mamy do czynienia z domniemaniem dopuszczania przez władzę do organizowania zgromadzeń. W pewnych sytuacjach jednakowoż decydenci mogą nie udzielić zezwolenia lub może dojść do nakazania rozwiązania go w trakcie jego przebiegu. Bardzo dobrym konstytucyjnym uzasadnieniem dla sytuacji tego typu, podobnie jak dla stanu nadzwyczajnego, jest fragment art. 5 obowiązującej ustawy zasadniczej. Czytamy w nim, że RP „zapewnia wolność i prawa człowieka oraz bezpieczeństwo obywateli”<sup>30</sup>. Połączenie to nie jest przypadkowe. Umożliwia ono stwierdzenie, że realizacja wolności i praw nie powinna się odbywać kosztem bezpieczeństwa, a wszak może ono być wystawione na szwank przez nieodpowiedzialnych uczestników zgromadzeń.

Przepis z art. 5 znajduje swoje rozwinięcie w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ustrojodawca przewiduje w nim ustanawianie na drodze ustawowej ograniczeń w sferze realizacji przez ludzi konstytucyjnych wolności i praw. Restrykcje te oprócz względów bezpieczeństwa

<sup>28</sup> Konstytucja RP..., art. 233 ust. 1.

<sup>29</sup> Utrudnianie ludności skupiania się podczas klęsk żywiołowych mogłoby przynieść fatalne skutki w postaci zwiększonych szkód. Doświadczenia z dwóch rozległych powodzi, jakie nawiedziły Polskę w ostatniej dekadzie XX wieku i pierwszym dziesięcioleciu następnego stulecia, prowadzą do konkluzji, że gromadzący się obywatele odgrywają dużą rolę w walce ze wzbierającymi wodami. Owo „pospolite ruszenie” w takiej szczególnej sytuacji jest jak najbardziej pożądane. Teoretycznie po zakończeniu zwalczania żywiołu rozeźleni obywatele mogliby wyruszyć przeciw instytucjom państwowym, jednak w obu wymienionych powyżej przypadkach obok krytycznych wypowiedzi pod adresem rządzących nie sposób było nie zauważyć nastroju pewnej „jedności moralno-politycznej”, wzmacnianego przez powszechnie wygłaszane pozytywne oceny zachowania się wojska i straży pożarnej. Wygląda na to, że w Polsce klęski żywiołowe przyczyniają się do zmniejszenia alienacji siłowych struktur władzy.

<sup>30</sup> Konstytucja RP..., art. 5.

mogą być uzasadniane potrzebą ochrony porządku publicznego, środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób<sup>31</sup>.

Konstytucyjny katalog dóbr na tyle wartościowych, że pragnienie ich poszanowania może skutkować zwężeniem sfery wolności i praw człowieka, został dodatkowo rozszerzony przez ustawodawcę. W Prawie o zgromadzeniach uznał on, iż konieczność ochrony Pomników Zagłady<sup>32</sup> może stanowić dodatkowy powód dla wprowadzenia ograniczeń wolności urządzania zgromadzeń<sup>33</sup>.

W przypadku zgromadzeń publicznych, czyli urządzanych „na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób” istnieją duże możliwości naruszenia któregoś z ww. dóbr. Po wymaganym przez ustawę zawiadomieniu organu gminy, na której terytorium ma być zorganizowane zgromadzenie, o zamiarze jego przeprowadzenia, organ może wydać zakaz. Uzasadnieniem dla niedopuszczenia do odbycia się zgromadzenia może być nie tylko chęć chronienia przedstawionych powyżej wartości. Twórcy ustawy umieścili w niej klauzulę przypominającą o ryzyku naruszenia przepisów ustaw karnych, jak również dali organowi gminnemu szansę powołania się przy decyzji o zakazie na to, że zgromadzeni ludzie mogą „zagrozić życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach”<sup>34</sup>.

Przeprowadzona w 2012 r. nowelizacja Prawa o zgromadzeniach zwiększyła możliwości odmowy wydawania zgody na zgromadzenia. Podstawą dla takiej decyzji może być sytuacja polegająca na tym, że planuje się przeprowadzenie co najmniej dwóch różnych zgromadzeń „w tym samym czasie, w miejscach lub na trasach przejścia, które są tożsame lub w części się pokrywają”<sup>35</sup>.

Organ gminny jest władny zakazać planowane zgromadzenie, natomiast nie jest uprawniony do odegrania roli *de facto* współorganizatora poprzez narzucanie inicjatorom przedsięwzięcia rozstrzygnięć odnoszących się do planowanej akcji, zmieniających np. „miejsce i czas zgromadzenia publicznego [...] podane w zawiadomieniu”<sup>36</sup>. Tak zadecydował Trybunał Konstytucyjny<sup>37</sup>.

Nawet, gdy nie został wydany zakaz urządzania zgromadzenia, może ono być przezwane przez przedstawiciela gminnych władz. Jest on upoważniony do wydania takiej decyzji wówczas, gdy rozwój wydarzeń w trakcie zgromadzenia „zagroza życiu lub zdrowiu

<sup>31</sup> *Ibidem*, art. 31 ust. 3.

<sup>32</sup> Oficjalnie pomniki zagłady to obiekty uznane za takowe przez ustawę z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, Dz. U. Nr 41, poz. 412.

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach, Dz. U. z 1990 r. Nr 51, poz. 297, art. 2. Przepis ten potwierdza szczególnie status byłych niemieckich obozów zagłady. Na ich terenie w wielu zakresach obowiązują odmienny reżim prawny, krępujący poczynania zarówno osób fizycznych, jak i organów władzy publicznej. Unika się organizowania tam wszelkich przedsięwzięć o „luźniejszym” charakterze, niepoświęconych upamiętnieniu ofiar II wojny światowej.

<sup>34</sup> *Ibidem*, art. 8.

<sup>35</sup> *Ibidem*, art. 6 ust. 2b. Dokonana z inicjatywy Prezydenta RP nowelizacja spotkała się z intensywną krytyką różnych środowisk, wyrażoną np. przez Przewodniczącego senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Michała Seweryńskiego w następujący sposób: „Jest w społeczeństwie niepokój, czy ten słuszny cel, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa, nie przeważał nad podstawowym sensem prawa do zgromadzeń”. Senator Kazimierz Kutz oświadczył, że „projekt powinien iść w kierunku absolutnie przeciwnym, to znaczy co i jak zrobić, żeby stworzyć warunki do spontanicznego działania”. Odwrotny pogląd zaprezentował prezydencki minister Krzysztof Łaszkiewicz, który podkreślił, że „Konstytucja zapewnia obywatelom prawo do poczucia bezpieczeństwa. Celem zmian jest stworzenie prawa chroniącego pokojowe demonstracje przed chuligańskimi ekscesami [...] Prezydent stoi na stanowisku, że Państwo ma chronić obywateli”. *Senacka komisja za odrzuceniem zmian w prawie o zgromadzeniach*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Senacka-komisja-za-odrzuconiem-zmian-w-prawie-o-zgromadzeniach>, 8 II 2013. Wzmocniona ochrona musi iść w parze z posunięciami o charakterze antyliberalnym, które znajdują oficjalne usprawiedliwienie w „konieczności walki z globalnym terroryzmem i towarzyszącymi mu zjawiskami”.

<sup>36</sup> W. Studziński, *op. cit.*, s. 181.

<sup>37</sup> Uchwała TK z dn. 16 marca 1994 r., W 8/93, OTK, nr 1, poz. 18.

ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach” lub gdy narusza przepisy Prawa o zgromadzeniach lub normy ustaw karnych<sup>38</sup>.

## 6. Skarga konstytucyjna

Przepisy ustawy stwarzają władzom gminnym szerokie możliwości w zakresie zakazywania zgromadzeń publicznych i ich przerywania. Normy ustawowe mają charakter ogólny, co stwarza czynnikom decyzyjnym szerokie możliwości interpretacyjne. W efekcie może dojść do wystąpienia różnicy zdań między czynnikiem instytucjonalnym, który uniemożliwił w konkretnym przypadku skorzystanie z prawem usankcjonowanej wolności zgromadzeń a organizatorem, kwestionującym słuszność urzędniczej decyzji. Może ona być oficjalnie oprotestowana poprzez wykorzystanie następujących, zagwarantowanych w Konstytucji RP, środków prawnych:

- prawo zaskarżenia decyzji wydanej w pierwszej instancji (art. 78);
- prawo do sądu (art. 77 ust. 2);
- możliwość wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 80);
- domaganie się naprawienia szkody spowodowanej niezgodną z prawem decyzją władz gminnych (art. 77 ust. 1);
- skarga konstytucyjna<sup>39</sup>.

Skarga konstytucyjna ma spośród podanych powyżej środków największą „siłę rażenia”, gdyż osoba, która się nią posługuje, nie kwestionuje rozstrzygnięcia organu interweniującego w sferę wolności zgromadzeń, lecz prawo, które stanowiło podstawę działania instytucji władzy publicznej. Skarżący może zatem wskazywać na rozwiązanie Prawa o zgromadzeniach sprzeczne według niego z obowiązującą ustawą zasadniczą.

Już na początku lektury omawianego aktu ustawowego odnajdujemy przepis nadający się do potraktowania jako arbitralne rozstrzygnięcie, nie umocowane konstytucyjnie, a mogące skutkować skrępowaniem swobody poczynąń obywateli i innych ludzi. Myślimy tu o zdefiniowaniu w art. 1 ust. 2 ustawy zgromadzenia jako zgrupowania co najmniej 15 osób. Takie sztywne określenie dolnego limitu, odróżniającego zgromadzenie od innego zgrupowania, może, szczególnie w mniejszych miejscowościach, skutkować zmniejszeniem liczby oficjalnie przeprowadzonych zgromadzeń, co będzie zapewne interpretowane przez władze jako brak przejawów obywatelskiego sprzeciwu. Taka ewentualność upoważnia do krytyki przepisu<sup>40</sup>.

*De lege ferenda* można by zatem postulować obniżenie ustawowego wymogu. Wydaje się, że być może dwie osoby jeszcze nie (choć wszak jest to już jakaś wielość), ale już trzy można potraktować za minizgrupowanie, co już dawno zauważono, gdy przed wiekami sformułowano maksymę *tres faciunt collegium*. Z różnych powodów frekwencja na zebraniu może nie dopisać, ale obecność mówcy i dwóch słuchaczy świadczy o tym, że zaplanowana impreza doszła do skutku i mogą być w jej trakcie formułowane niesłychanie ważne przesłania.

W istniejącym stanie prawnym można domniemywać, że w trudnej do określenia liczbie przypadków nie odbyły się potencjalnie możliwe zgromadzenia, gdyż ewentualni

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r., art. 12 ust. 1.

<sup>39</sup> J. Juchniewicz, M. Kaźmierczuk, *op. cit.*, s. 118.

<sup>40</sup> W literaturze przedmiotu został on już uznany za pozbawiony znamion doskonałości: „Treść ustawowej definicji zgromadzenia może [...] budzić wątpliwości ze względu na sugestię pozostawienia poza zakresem prawnej ochrony zebrania o mniejszej liczebności [...] definicję zawartą w art. 1 ust. 2 uznaje się za zbyt sztywną i nieco arbitralną, zwłaszcza w części ustanawiającej dolną granicę liczebności zgromadzenia. Generalnie *de lege lata* należy stwierdzić, że patrząc z teoretycznego punktu widzenia [...] ustawodawca polski stanął na stanowisku koncepcji «wąskiego» rozumienia pojęcia zgromadzenia”. P. Czarny, B. Naleziński, *op. cit.*, s. 69.

organizatorzy zniechęcili się, gdy dowiedzieli się, że istnieje bariera 15 osób. Trudno byłoby obronić tezę, że jej ustawowy byt przyczynia się do wzrostu obywatelskiej aktywności, brak której niejednokrotnie był krytykowany.

Dla delegowanego przez władzę gminną na niemające masowego charakteru zgromadzenie przedstawiciela powstaje problem weryfikowania liczebności zgrupowania. Jeżeli w minimalnym jedynie stopniu spełnia ono ustawowy wymóg, to powstaje pytanie, czy reprezentant władzy ma nieustannie sprawdzać frekwencję.

Przedstawiciele władzy, jak również obywatele, mogą stanąć przed problemem prawnym zrodzonym przez początkowe słowa art. 2 Prawa o zgromadzeniach. Deklaruje się tam, że ograniczenia zmniejszające swobodę gromadzenia się mogą być nakładane „jedynie przez ustawy<sup>41</sup>” [podkr. – A. Ł.]. Jest to przetransponowanie na grunt ustawowy ogólnego rozstrzygnięcia konstytucyjnego<sup>42</sup>, powtórnego w artykule poświęconym wolności zgromadzeń<sup>43</sup>. Zasada zakazu zmniejszania możliwości realizowania praw oraz wolności przez akty podustawowe jest powszechnie uznawana i nie budzi specjalnych wątpliwości. Inaczej sprawa wygląda z zagadnieniem skutków unormowań konstytucyjnych.

Zgodnie z brzmieniem art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej nie mogą one powodować ścieśnienia sfery wolności i praw. Konstytucja się samoogranicza w tym zakresie, jednakże redakcja jej art. 57 wzbudza pewną wątpliwość. Mianowicie w przepisie tym dopuszcza się możliwość ograniczania wolności zgromadzeń przez ustawę, ale opuszczono słowo „tylko” występujące w porównywalnej, lecz odnoszącej się do wszystkich praw i wolności normie z art. 31. Jeśli rozszerzyć założenie *lex specialis derogat legi generali* na stosunki wewnątrz tego samego aktu prawnego i założyć konsekwentną racjonalność ustrojodawcy, to należałoby uznać, iż w art. 57 chciał stworzyć nową jakość, a nie tylko powtarzać niepotrzebnie umieszczone wcześniej ogólne stwierdzenie, odnoszące się do wszystkich wolności, a więc także do wolności zgromadzeń. Ergo brak wyrazu „tylko” nie jest przypadkowy<sup>44</sup>. To pominięcie stwarza logiczną podstawę do wysnucia wniosku, że w szczególnym przypadku wolności zgromadzeń ograniczenia mogą być zawarte nie tylko w ustawie, lecz także w Konstytucji, przepisy której wszak „stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej”<sup>45</sup>. W omawianym przypadku nie ma *expressis verbis* wyrażonego zakazu bezpośredniego jej stosowania, co by oznaczało, że ograniczenia mogą być wyrażone nie tylko w wykonujących ją ustawach, ale i w niej samej. Oznaczałoby to, że art. 2 Prawa o zgromadzeniach, nie dopuszczający ewentualności konstytucyjnych ograniczeń, jest zbyt restrykcyjny, czyli sprzeczny z art. 57 Konstytucji pomimo zgodności z jej art. 31 ust. 3. Ten ostatni jest jednak bardziej oddalony od Prawa o zgromadzeniach niż art. 57.

Powyższe krytyczne uwagi względem fragmentów dwóch pierwszych artykułów Prawa o zgromadzeniach nie oznaczają, że rozwiązania w nich zawarte wołają o pomstę do „postępowej opinii publicznej”. Nie odnajdziemy tam jakichś fundamentalnych uchybień, niemniej jednak jeśli jacyś obywatele uznają, że normy te w jakiś sposób im przeszkadzają, a na dodatek nie są dostatecznie uzasadnione na szczeblu konstytucyjnym, to mogą podjąć

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach..., art. 2.

<sup>42</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej..., art. 57.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> Słowo „tylko” odnajdziemy w art. 228 ust. 2 Konstytucji, gdzie ustala się, że wyłącznie na podstawie ustawy może być ogłoszony stan nadzwyczajny, co wyklucza możliwość posłużenia się w takiej sytuacji przepisami ustawy zasadniczej z pominięciem drogi ustawowej. Natomiast w art. 197, przewidującym istnienie ustawy regulującej organizację TK oraz tryb postępowania przed tym organem, bynajmniej nie napotykamy określenia „tylko”, gdyż także Konstytucja zawiera przepisy w tej materii. *Per analogiam* identycznie można zrozumieć brak takiego zastrzeżenia w porównywalnym, bo kreującym odpowiednią ustawę, przepisie z art. 57. Konstytucja Rzeczypospolitej..., art. 57, art. 197, art. 228 ust. 2.

<sup>45</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej..., art. 8 ust. 2.

próbę ich melioracji poprzez np. skargę konstytucyjną. Wydaje się, że pewne podstawy do niej istnieją.

## 7. Podsumowanie

Obserwując zarówno polski *pays légal*, jak i nasz *pays réel*, powinniśmy dojść do uznania, iż zasadniczo wolność zgromadzeń, będąca jedną z „podstawowych wolności, które demokratyczne państwo prawa zobowiązane jest zapewnić swoim obywatelom”<sup>46</sup>, nie doznaje na przełomie tysiącleci jakichś szczególnych restrykcji, choć nowelizacja z 2012 r. może być interpretowana jako zapowiedź dalszych restrykcyjnych posunięć prawodawczych.

Póki co, obowiązujące przepisy trudno byłoby nazwać kagańcowymi, ponieważ nie piętzą utrudnień ani wobec organizatorów, ani uczestników publicznych zgrupowań. Ci pierwsi powinni pamiętać o uprzednim zawiadomieniu organu gminy<sup>47</sup>. Drudzy są zobowiązani do zrezygnowania z uczestnictwa, jeśli posiadają przy sobie „broń, materiały wybuchowe lub inne niebezpieczne narzędzia”<sup>48</sup>. Nie są to w państwie takim jak Polska jakieś nadzwyczajne wymagania<sup>49</sup>.

Dlatego też liczba zgromadzeń jest znaczna. Rzadko dochodzi do niewyrażenia przez władzę zgody na odbycie zgromadzenia. Te, które się odbywają, mają zazwyczaj spokojny przebieg, co w przekazie medialnym jest jednakże zdominowane przez znacznie mniej liczne przypadki demonstracji o burzliwym charakterze.

Wolność zgromadzeń nie jest uregulowana w sposób doskonały, ale można postawić tezę, że normy prawne jej dotyczące zasadniczo nie przyczyniają się do wzrostu napięć społecznych i upadku autorytetu państwa. Pamiętając o starej zasadzie *primum non nocere*, należy uznać, że zasadniczo ustrojodawca i ustawodawca właściwie wykonali swoje zadania. Wolność zgromadzeń w RP *summa summarum* na płaszczyźnie prawnej jest zabezpieczona zgodnie z „globalnymi wymogami” i oczekiwaniami obywateli.

Nie musi to skutkować tym, iż „na aktualnym etapie rozwoju” urzeczywistnianie tej postaci człowieczego dążenia do swobody *de facto* przyczynia się do powiększania „kosmicznej puli Wolności”, skoro w coraz większym stopniu demonstranci są śledzeni i nagrywani przez zainstalowane w wielkomiejskiej przestrzeni dla odstraszenia globalnych terrorystów kamery. Wydaje się jednak, że większość uczestników publicznych zgromadzeń akceptuje te środki bezpieczeństwa, świadomie lub podświadomie uznając w ten sposób, że nie można osiągnąć Wolności bez zrozumienia dziejowej Konieczności.

<sup>46</sup> K. Kliszczyński, *Wolność zrzeszania się i wolność zgromadzeń*, [w:] L. Koba, W. Waclawczyk (red.), *Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy*, Warszawa 2009, s. 272. Cytowany autor, co jest zresztą dosyć typowe dla doktrynalnej atmosfery naszych czasów, przypisuje przesadne znaczenie zinstytucjonalizowanym postaciom „ekspresji obywatelskiej”, skoro stwierdza: „Bez wolności zgromadzeń trudno sobie wyobrazić możliwość wyrażania przez obywateli własnej opinii (pozytywnej lub negatywnej) na temat władzy”. *Ibidem*, s. 272. Otóż obywatele taką możliwość zawsze mieli i mają w każdych warunkach ustrojowych. Przypuszczalnie historia ludzkości nie notuje przypadku władzy, która zabroniłaby wygłaszania pozytywnych opinii na swój temat, co można czynić bez potrzeby zwoływania zgromadzeń. Negatywne recenzje jak świat światem także były wypowiedzane i też niekiedy na zgromadzeniach. Indywidualna wolność słowa może być realizowana bez tłumy skoncentrowanych w tym samym czasie i miejscu słuchaczy za pośrednictwem szepcanej propagandy, książki czy też Internetu.

<sup>47</sup> „Nie później niż na 3 dni, a najwcześniej 30 dni przed datą zgromadzenia”. Jeśli władze oficjalnie wyznaczyły obszar miejscowego Hyde Parku, to zawiadomienie o mającym się odbyć na jego terenie zgromadzeniu jest zbędne. Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. ..., art. 6 i art. 7.

<sup>48</sup> *Ibidem*, art. 3 ust. 2.

<sup>49</sup> Co innego np. w Afganistanie. Tam człowieka wolnego poznaje się po tym, że jest on uzbrojony. Trudno byłoby zatem domagać się od niego pozbycia się podstawowego atrybutu symbolizującego wolność w celu realizowania jednej z jej postaci.



