

Ewolucja ustawowych regulacji wolności zgromadzeń w Polsce¹

Streszczenie

Wolność zgromadzeń uznawana jest za jedną z podstawowych swobód obywatelskich, a jej istotą jest możliwość swobodnego gromadzenia się dla zmanifestowania poglądów lub wyrażenia stanowiska. Prawo organizowania pokojowych zgromadzeń uznawane jest za jeden z podstawowych standardów, które cechują demokratyczne państwo prawne. Autor przedstawia więc analizę zmian zachodzących w regulacji prawnej wolności zgromadzeń w Polsce i zwraca uwagę na regres, który nastąpił w tym zakresie w roku 2016.

Słowa kluczowe

wolność zgromadzeń, manifestacja, kontrmanifestacja, zgromadzenie, zgromadzenie cykliczne

Abstract

The freedom of assembly is considered one of the basic civil liberties. Its essence is the right for people to come together to manifest and pursue their shared ideas. The right to peaceably assemble is regarded as one of the distinguishing features of a state based on the rule of law. The author therefore presents an analysis of the changes that have occurred in the legal regulation of the freedom of assembly in Poland and draws attention to the regression that has happened in the year 2016.

Keywords

freedom of assembly, manifestation, counter-manifestation, assembly, cyclical assembly

1. Wprowadzenie

Wolność zgromadzeń uznawana jest za jedną z podstawowych swobód obywatelskich, a jej istotą jest możliwość swobodnego gromadzenia się dla zmanifestowania poglądów lub wyrażenia stanowiska². Prawo organizowania pokojowych zgromadzeń uznawane jest za jeden z podstawowych standardów, które cechują demokratyczne

¹ Tekst jest zmodyfikowaną wersją artykułu *Freedom of assembly in Polish law 1918-2018* opublikowanego w czasopiśmie „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, Nr 6 (46).

² Szerzej: J. Szymanek, *Wolność zgromadzeń (art. 57)*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 667-668.

państwo prawne. Należy mieć na uwadze, że uczestnictwo w zgromadzeniach i nieskrępowane manifestowanie podczas nich swoich poglądów jest nierzadko jedyną możliwością, aby jednostka zabrała głos w sprawach – w jej mniemaniu – istotnych dla państwa. Możliwość legalnego manifestowania poglądów i przekonań nie może zatem zostać ograniczona, niezależnie od tego, czy uczestnicy zgromadzenia chcą wyrazić poparcie, czy też dezaprobatę dla panującego porządku społecznego, politycznego lub gospodarczego³.

Podstawowe gwarancje z tego zakresu zabezpiecza art. 57 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴, ale szczegółowo problematykę tę regulują w Polsce ustawy. Pierwszy polski akt prawny rangi ustawowej regulujący prawo zgromadzeń pochodzi z 1922 roku, choć regulacje tego typu wydawały wcześniej państwa zaborcze. Historia prawnych regulacji wolności zgromadzeń na ziemiach polskich sięga 1867 r., co pozwala mówić o ewolucji trwającej 150 lat⁵. Teza ta jest uprawniona, gdyż pomimo braku ciągłości prawnej pomiędzy prawem państw zaborczych a prawem polskim, stanowiącym po odzyskaniu niepodległości w roku 1918, w II Rzeczypospolitej miała miejsce praktyka stosowania prawa zastanego do czasu uregulowania określonych zagadnień przez Sejm⁶.

Celem niniejszej analizy jest przegląd ustawowych regulacji wolności zgromadzeń pod kątem stwierdzenia istnienia tendencji prowolnościowych bądź antywolnościowych. Biorąc pod uwagę ustrojową funkcję wolności zgromadzeń oraz praktykę jej antysystemowego lub antyrządowego wykorzystywania, można postawić tezę, że stosunek władz do wolności zgromadzeń pozwala oceniać jakość stosunków na linii jednostka – państwo. O ile mamy do czynienia z władzą autentycznie przywiązaną do swobód obywatelskich, nie obawiającą się społeczeństwa swobodnie wyrażającego poglądy, prawo do zgromadzeń cechuje niski stopień restrykcyjności regulacji. Przepisy ustawowe utrudniające swobodne zgromadzanie się obywateli są z kolei sygnałem, że władze państwowe obawiają się głoszenia poglądów i manifestowania przekonań przez obywateli.

³ Szerzej: S. Kwiecień, *Wolność zgromadzeń w świetle ustawodawstwa II RP*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2013, T. XXIII, nr 1, s. 69.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, z 2001 r. nr 28, poz. 319, z 2006 r. nr 200, poz. 1471, z 2009 r. nr 114, poz. 946.

⁵ Na terenach zaboru austriackiego włączonych do Polski częściowo do 1922, częściowo do 1932 r. obowiązywała ustawa z 1867 r., wprowadzająca liczne pojęcia przejęte w późniejszym ustawodawstwie polskim, m.in. zgromadzeń publicznych pod gołym niebem, zgromadzeń wyborczych. Na terenach byłego zaboru rosyjskiego obowiązywały przepisy z 1906 r., a na terenach byłego zaboru pruskiego – ustawy z 1908 r. Wszystkie te akty wprowadzały wymóg uzyskania zezwoleń na odbycie zgromadzenia i umożliwiały jego łatwe rozwiązanie. Zob. S. Kwiecień, *op. cit.*, s. 71-73.

⁶ Sytuacja taka miała miejsce także w przypadku prawa zgromadzeń. Zob. S. Kwiecień, *op. cit.*, s. 69-70.

2. Regulacje okresu międzywojennego

Ramowej regulacji wolności zgromadzeń w Polsce jako pierwsza dokonała Konstytucja marcowa z 1921 r.⁷ Przepisy art. 108 informowały jedynie o prawie obywateli do zgromadzania się, traktując zgromadzenia jako część prawa do zrzeszania się. Nieco obszerniej zagadnienie to regulowała Ustawa z dnia 5 sierpnia 1922 r. w sprawie wolności zgromadzeń przedwyborczych, choć regulowała ona jedynie zgromadzenia organizowane przez wyborców lub kandydatów na posłów w okresie kampanii wyborczej (art. 1)⁸. Wprowadziła ona rozróżnienie obecne przed długi czas w polskich ustawach regulujących zgromadzenie się, tj. oddzieliła zasady organizowania zebrań w lokalach zamkniętych wraz z terenem podwórza lub ogródka do nich przynależnymi i „stanowiącymi organicznie zamkniętą całość” (art. 5), od tych odbywających się na drogach i placach publicznych (art. 2). W tym drugim przypadku organizator musiał dokonać zgłoszenia lokalnej władzy administracyjnej lub posterunkowi policji co najmniej 24 godziny przed rozpoczęciem zgromadzenia, z zachowaniem wymogów określonych w art. 3 ustawy.

Kompleksowa regulacja zgromadzeń została przeprowadzona dopiero w 1932 r., w ustawie o zgromadzeniach⁹. Wprowadziła ona szereg kategorii zgromadzeń, rozróżniając: zgromadzenia publiczne (art. 1 ust. 1 lit. a), zgromadzenia niepubliczne czyli zebrania (art. 1 ust. 1 lit. b), zgromadzenia w lokalach (art. 2 ust. 1 lit. a), zgromadzenia pod gołym niebem (art. 2 ust. 1 lit. b), manifestacje publiczne, pochody (art. 2 ust. 2). O ile zgromadzenia w lokalach podlegały zgłoszeniu (art. 6 ust. 1), to te organizowane „pod gołym niebem” wymagały uzyskania zezwolenia władz, a wniosek musiał zostać złożony najpóźniej 3 dni przed zgromadzeniem (art. 7 ust. 1 i 2).

Ustawodawca przewidział szereg przesłanek pozwalających zakazać zgromadzenia, jak naruszenie przepisów ustawy o zgromadzeniach lub ustaw karnych, zagrożenie bezpieczeństwa lub spokoju, zagrożenie dla porządku publicznego. Interesującym ograniczeniem był zakaz organizowania zgromadzeń w promieniu pół kilometra „od miejsca urzędowego pobytu Prezydenta Rzeczypospolitej, od miejsca posiedzeń Sejmu, Senatu, Zgromadzenia Narodowego [...] koszar, magazynów materiałów wybuchowych, obiektów fortecznych, placów ćwiczeń i strzelnic” (art. 11 ust. 1).

Analizowany akt prawny jako pierwszy wprowadził obszerne regulacje z zakresu odpowiedzialności organizatora za przebieg zgromadzenia, nadzoru nad zgromadzeniem, a także rozwiązania go (Rozdział III. Odbywanie zgromadzeń). Odrębne fragmenty ustawy poświęcono organizacji i odbywaniu zebrań, zjazdów, zgromadzeń przedwy-

⁷ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1921 nr 44, poz. 267.

⁸ Ustawa z dnia 5 sierpnia 1922 r. w sprawie wolności zgromadzeń przedwyborczych, Dz. U. 1922 nr 66, poz. 594.

⁹ Ustawa z dnia 11 marca 1932 r. o zgromadzeniach, Dz. U. 1932 nr 48, poz. 450.

borczych, a także postanowieniom karnym związanym z korzystaniem z wolności zgromadzeń. Warto zwrócić uwagę na art. 27 ustawy o zgromadzeniach, zawierający wyłączenia spod jej przepisów, w tym: zgromadzenia dla wykonania przepisów ustawowych, zebrania i pochody religijne, zgromadzenia i zebrania towarzyskie i rodzinne oraz szkolne, zebrania rozrywkowe w lokalach, zgromadzenia i zebrania akademickie odbywające się na terenie szkół akademickich.

Ustawa z 1932 roku o zgromadzeniach obowiązywała do 1962 r. Kwestii zgromadzeń nie podejmowała Konstytucja kwietniowa¹⁰, choć w art. 5 gwarantowała wolność sumienia, słowa i zrzeseń.

3. Regulacje okresu powojennego

Zmiany, jakie dokonywały się w Polsce począwszy od 1944 r., nierzadko nie oznaczały ingerencji w ustawodawstwo okresu międzywojennego. Tak też się stało w przypadku prawa o zgromadzeniach. Ustawa została wprowadzie poddana korektom na mocy dekretu z 1949 r., ale były one nieliczne. Artykuł 27 został uzupełniony o dwie kategorie zgromadzeń wyłączone spod przepisów ustawy: 1) zebrania religijne odbywające się „wewnątrz kościołów lub miejsc przeznaczonych do wykonywania kultu prawnie uznanych związków religijnych, o ile odbywają się w sposób tradycyjnie ustalony [...] oraz do pochodów weselnych i pogrzebowych”¹¹, 2) procesje uliczne związane z uroczystościami Bożego Ciała, z zastrzeżeniem obowiązku uzgodnienia szczegółowego porządku procesji z właściwą władzą administracji ogólnej¹². Symptomatyczna jest zmiana organu sprawującego nadzór nad realizacją przepisów – o ile począwszy od roku 1932 r. było to Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, niekiedy w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Wojskowych, to od roku 1949 zadanie to realizowały Ministerstwo Administracji Publicznej oraz Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego.

Wolność zgromadzeń gwarantowała Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹³. Zgodnie z art. 71 Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia obywatelom wolność słowa, druku, zgromadzeń i wieców, pochodów i manifestacji. W praktyce – podobnie jak to wyraźnie wyartykułowano w art. 72 konstytucji w odniesieniu do zrzeseń – organizowanie zgromadzeń i udział w zgromadzeniach, których cel lub działalność służyły kwestionowanie ustroju politycznego i społecznego albo porządku prawnego Polskiej

¹⁰ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. Dz. U. 1935 nr 30, poz. 227.

¹¹ Art. 1 lit. a dekretu z dnia 18 sierpnia 1949 r. o zmianie niektórych przepisów o zgromadzeniach, Dz. U. 1949 nr 49, poz. 369.

¹² *Ibidem*, art. 1 lit. b.

¹³ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. Dz. U. 1952 nr 33, poz. 232.

Rzeczypospolitej Ludowej, było zakazane. Nie było możliwości legalnego gromadzenia się i manifestowania, o ile nie było to zgodne z polityką PZPR i rządu, a węzłowe punkty historii PRL to nielegalne manifestacje przeradzające się w masowe protesty społeczne, pod wpływem podejmowanych przez władze prób ich siłowego rozwiązania.

Ustawa z dnia 29 marca 1962 r. o zgromadzeniach¹⁴ była utrzymana w tym samym duchu co jej poprzedniczka z roku 1932, choć wyraźnie widoczna jest ściślejsza reglamentacja prawa do zgromadzeń. Przepisy art. 1 ust. 2 definiowały zgromadzenia jako „wszelkie zgrupowanie osób zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego zamaniestowania swego stanowiska w związku z pewnym zagadnieniem lub zjawiskiem. Zjazdy, wiece, manifestacje, pochody, prelekcje, odczyty, procesje i pielgrzymki są zgromadzeniami”. Przejawiało się to także w znaczącym uszczegółowieniu listy podmiotów uprawnionych do organizowania zgromadzeń przy widocznej preferencji dla podmiotów społecznych (organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne oraz pełnoletni obywatele) oraz w bardzo precyzyjnie skonstruowanym wykazie zgromadzeń wyłączonych spod przepisów ustawy (art. 4 ust. 1 punkty 1-9).

4. Okres 1989-2015

Przełomową datą w historii polskich regulacji prawnych z zakresu wolności zgromadzeń był 5 lipca 1990 r. Została wówczas uchwalona ustawa Prawo o zgromadzeniach¹⁵, która zrywała z ograniczeniami w zakresie swobodnego gromadzenia się i wyrażania poglądów w przestrzeni publicznej. Akt ten cechuje wolnościowa filozofia typowa dla polskich aktów prawnych uchwalanych w okresie następującym bezpośrednio po przełomie roku 1989. Przepisy art. 1 ust. 1 przywracały wolność zgromadzania się każdemu, w art. 1 ust. 2 zdefiniowano zgromadzenie jako „zgrupowanie co najmniej 15 osób, zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska”. Tego rodzaju precyzyjne ujęcie liczebnej granicy zgromadzenia pozostawiło poza przepisami ustawy mniej liczne grupy manifestantów, sprzyjając tym samym wolności manifestowania poglądów w stopniu nieznanym w historii zgromadzeń w Polsce.

Ustawodawca określił wprawdzie szereg ograniczeń mających na celu legalne i bezpieczne organizowanie pokojowych zgromadzeń, co jest z zasady celem uchwalania tego rodzaju aktów, ale jednocześnie zabezpieczył samą wolność zgromadzania się, zakazując w art. 2 pozaustawowego ograniczania wolności zgromadzania się, a ograniczenia ustawowe dopuszczając jedynie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, porządek publiczny, ochronę zdrowia, moralność publiczną, a także prawa i wolności innych.

¹⁴ Dz. U. 1969 nr 20, poz. 89.

¹⁵ Dz. U. 1990 nr 51, poz. 297.

Podobnie jak to miało miejsce w aktach wcześniejszych, spod przepisów ustawy wyłączono zgromadzenia organizowane przez organy państwowe, kościoły i związki wyznaniowe, a także zgromadzenia wyborcze.

Charakterystyczne, że utrzymany został podział na zgromadzenia na otwartej przestrzeni, w przypadku których wymagane jest uprzednie zawiadomienie organu gminy, nie wspominając o takim obowiązku w innych przypadkach. Stosunkowo obszerny fragment ustawy, obejmujący przepisy artykułów od 7 do 14 dotyczy powiadamiania o zamiarze odbycia zgromadzenia, obowiązków i praw organizatora, obowiązków i praw zawiadamianych organów, postępowaniu w razie zakazu organizacji zgromadzenia, a także przepisów porządkowych i w sprawach o wykroczenia.

Wolność zgromadzeń w Polsce została zagwarantowana w Konstytucji z 1997 r., co było już sygnalizowane na wstępie niniejszej analizy. Zgodnie z przepisami art. 58 „Każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenia tej wolności może określać ustawa.”

O ile ustawa z 1990 r. stanowiła przełom z uwagi na fakt, że została napisana w duchu szerokiego zagwarantowania wolności zgromadzania się, to ustawa Prawo o zgromadzeniach z dnia 29 września 2015 r.¹⁶ zerwała z klasycznym spojrzeniem na zgromadzenia wywodzącym się z połowy XIX w. Akty wcześniejsze rozgraniczały zgromadzenia, dzieląc je na wymagające zgłoszenia lub zezwolenia oraz na takie, które z uwagi na swój specyficzny charakter (wyborczy lub nie związany z polityką) są wyłączone spod tych rygorów. Jedynym odstępstwem od tej reguły były manifestacje małe (do 15 osób), które na mocy ustawy z 1990 r. były zwolnione z wymogu zgłoszenia niezależnie od charakteru.

Dopiero w roku polski 2015 ustawodawca „uchwycił” ideę swobodnego zgromadzenia zwoływanego w celu manifestowania poglądów, wprowadzając kategorię zgromadzenia spontanicznego. Odbywa się ono „w związku z zaistniałym nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, którego odbycie w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej”¹⁷. Tym samym wpisał się w potrzeby jednostek i społeczeństwa XXI w., które z uwagi na dostęp do nowych mediów i oferowanych przez nie narzędzi komunikacyjnych żyje w innym (szybszym) rytmie niż wcześniejsze pokolenia.

Przepisy ustawy z 2015 r. wyróżniają się na tle przepisów wcześniejszych obszernością, ale też są od nich znacznie precyzyjniejsze. Ustawodawca szczegółowo uregulował organizowanie, odbywanie i rozwiązywanie zgromadzeń (rozdział 2, art. 7-20), postępowanie uproszczone w sprawach zgromadzeń (rozdział 3, art. 21-26), zgromadzenia

¹⁶ Dz. U. 2015, poz. 1485, 2 kwietnia 2017.

¹⁷ Art. 3, ust. 2 ustawy.

spontaniczne (rozdział 4, art. 27-28). Pozwoliło to wyeliminować mankamenty poprzednich regulacji, dotyczące zwłaszcza terminów na poinformowanie organu gminy oraz wniesienia odwołania od ich decyzji, wprowadzić i uregulować nowe kategorie zgromadzeń: wspomniane już zgromadzenie cykliczne, a także zgromadzenie organizowane w trybie uproszczonym – o ile organizatorzy nie zamierzają powodować utrudnień w ruchu drogowym. Niewątpliwym mankamentem ustawy z 2015 r. jest odstępianie od określenia dolnej granicy liczebności zgromadzenia na poziomie 15 osób, jak to miało miejsce w ustawie z roku 1990.

5. Okres 2016-2017

Dokładnie czternaście miesięcy od wejścia w życie ustawa Prawo o zgromadzeniach z 2015 r. została znowelizowana. Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach z dnia 13 grudnia 2016 r.¹⁸ wprowadziła szereg zmian, które wzbudziły wątpliwości co do zgodności z ideą wolności pokojowych zgromadzeń. Zmiana brzmienia przepisów art. 12 w praktyce uniemożliwiła organizowanie kontrmanifestacji, gdyż ustanowiła wymóg równoczesnego organizowania zgromadzeń w odległości nie mniejszej niż 100 metrów od siebie. Wprowadziła także nową kategorię zgromadzenia, tj. zgromadzenie cykliczne, którego organizacja wymaga łącznego spełnienia szczególnych przesłanek (osoba organizatora, wykazanie wcześniejszego organizowania manifestacji w tym samym miejscu, doniosłość historyczna lub cele doniosłe dla państwa).

Odrębną kwestią jest tryb uzyskania zgody na organizowanie zgromadzenia cyklicznego, wyłączający organy gminy i wprowadzający w to miejsce wojewodę (art. 26 b ust. 1). Ustawa w sposób istotny utrudnia cofnięcie zgody na przeprowadzanie zgromadzeń cyklicznych (art. 26 c), przy czym jednorazowa decyzja wojewody pozwalała na organizowanie zgromadzeń cyklicznych przez 3 lata (art. 26 d), nawet jeśli zostaną naruszone normalnie przyjęte zasady organizacji pokojowych zgromadzeń.

Warto nadmienić, że od początku organizowania tego rodzaju zgromadzeń, tj. od 10 maja 2017 r. dochodzi do prób kontr-manifestacji, pomimo że przepisy znowelizowanego art. 27 zakazują zakłócania zgromadzeń cyklicznych nawet uczestnikom zgromadzeń spontanicznych, co powoduje konieczność fizycznego odgradzania od siebie manifestantów oraz angażowania w zabezpieczanie zgromadzeń cyklicznych znacznych sił policji. Ustanowienie rodzaju zgromadzeń uprzywilejowanych nie służy zatem dobrze idei pokojowych zgromadzeń, manifestowaniu poglądów i prawie do wyrażania opinii w ramach kontrmanifestacji.

¹⁸ Dz. U. 2017 poz. 579.

6. Zakończenie

Powyższa analiza pozwala pozytywnie zweryfikować tezę, iż sposób ukształtowania ustawowych regulacji prawa zgromadzeń pozwala ocenić stosunek władz do idei wolności w ogóle, a do wolności wyrażania poglądów w szczególności. Pozwala także sformułować następujące wnioski.

Należy mieć świadomość, że o ile zadaniem konstytucyjnych regulacji wolności zgromadzeń jest zagwarantowanie swobody zgromadzania się obywateli i manifestowania przez nich poglądów, to zadaniem ustaw reglamentowanie tej wolności jest wykreowanie spójnych przepisów porządkowych. Mają one na celu: 1) ustanowienie zasad pokojowego zgromadzania się, 2) wskazanie okoliczności umożliwiających rozwiązanie zgromadzenia, 3) określenie procedur służących odbywaniu zgromadzeń, ich zgłaszaniu, zabezpieczeniu i rozwiązywaniu.

Przepisy ustawowe regulujące zgromadzanie się mają za zadanie także ochronę uczestników zgromadzenia przed osobami manifestującymi poglądy odmienne – uczestnikami kontrmanifestacji. Istotą wolności zgromadzeń jest manifestowanie poglądów, także w formie kontrmanifestacji. Przed ustawodawcą stoi wyzwanie, polegające na stworzeniu regulacji, które nie tylko umożliwią swobodne pokojowe zgromadzanie się zwolennikom określonych racji, ale także równoczesne zgromadzanie się zwolennikom poglądów odmiennych. Ograniczenie się do ustanawiania zakazów w tym zakresie, niezależnie od przytoczonej argumentacji, należy uznać za sprzeczne z duchem wolności zgromadzeń.

Niezależnie od periodyzacji użytej na potrzeby prowadzonych badań należy stwierdzić, że ewolucję prawa zgromadzeń w Polsce należy podzielić na dwa odrębne okresy. Pierwszy obejmuje lata 1918-2015, kiedy kolejne ustawy o prawie zgromadzeń – pomimo iż uchwalane były odmiennych reżimach politycznych – łączył sposób postrzegania zgromadzenia i jego funkcji, a zmiany miały charakter porządkowy: oddzielano zebrania i zebrania wyborcze od zgromadzeń, wprowadzano kategorie uprzywilejowanych zgromadzeń państwowych i kościelnych etc. Okres drugi – charakteryzujący się zmianą filozofii w zakresie postrzegania w Polsce zgromadzeń i ich regulowania – rozpoczęło uchwalenie ustawy z 2015 r. Cechuje ją swoiste nowe rozumienie idei zgromadzenia, co wyraźnie widać na przykładzie legalizacji coraz powszechniejszych w dobie nowych mediów zgromadzeń spontanicznych.

Pozytywną ocenę regulacji z 2015 roku zakłada odrzucenie precyzyjnej granicy, pozwalającej na ustalenie, kiedy mamy do czynienia ze zgromadzeniem. O ile ustawa z 1990 r. operowała w tym przypadku liczbą 15 osób, nie uznając wspólnego manifestowania mniejszej grupy za zgromadzenie, a tym samym wyraźnie poszerzając granice wolno-

ści, to w ustawie z 2015 r. odstąpiono od tej praktyki. Znaczenie istnienia w przepisach tak precyzyjnej granicy docenić można dopiero z perspektywy czasu, zwłaszcza wobec drastycznego zaostrzenia na przełomie lat 2016/2017 prawa do kontrmanifestacji.

Przełamanie w 2015 r. klasycznej – tj. znanej na ziemiach polskich od niemal 150 lat – formuły zgromadzenia pozwoliło na dalsze odstępstwa od jej klasycznej postaci. Niechęć do osób manifestujących odmienne poglądy doprowadziła do w grudniu 2016 ustawy o zmianie ustawy i wprowadzenie nowej kategorii zgromadzeń cyklicznych. Biorąc pod uwagę zakres przesłanki uznania zgromadzenia za cykliczne, a także zakres ochrony tego typu zgromadzeń przed kontrmanifestantami, należy je uznać za nowy typ zgromadzenia uprzywilejowanego. Tym samym nastąpił powrót do dzielenia zgromadzeń organizowanych w Polsce na dobrze postrzegane prorządowe oraz antyrządowe, które należy traktować z podejrzliwością i utrudniać ich przeprowadzenie.

Na obecnym etapie trudno stwierdzić, czy regres, z jakim mamy do czynienia, ma charakter trwały, czy też przejściowy. Niski poziom kultury politycznej w Polsce nakazuje zachować daleko idący sceptycyzm, jeśli idzie o usuwanie z systemu tego rodzaju unormowań godzących w wolności człowieka. Zwykle wywołują one oburzenie ugrupowań politycznych tylko w okresie ich pozostawania w opozycji. Jednak narastający opór wobec nowych regulacji i stopniowa aktywizacja Polaków demonstrujących swoje niezadowolenie ze zmian w ustawie prawo o zgromadzeniach może przesądzić o powrocie do pierwotnego ukształtowania treści ustawy z 2015 r.

Bibliografia

- Kwiecień S., *Wolność zgromadzeń w świetle ustawodawstwa II RP*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2013, t. XXIII, nr 1.
- Szymanek J., *Wolność zgromadzeń (art. 57)*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009.

