

Paweł Kuczma

*Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Walbrzychu*

<https://orcid.org/0000-0003-1443-4742>

## Rodzaje zgromadzeń

### Streszczenie

W pierwszej części przedstawiono główne cechy i funkcje wolności zgromadzeń. Następnie zostały scharakteryzowane postacie zgromadzeń wyodrębniane w piśmiennictwie. Przedstawiono również podział zgromadzeń obecny w ustawie Prawo o zgromadzeniach z 2015 r. W zakończeniu zwrócono uwagę na kontrowersje związane z hierarchizacją zgromadzeń.

### Słowa kluczowe

prawa człowieka, wolność zgromadzeń, konstytucja, rodzaje zgromadzeń

### Abstract

The first part of the article shows the main features and functions of freedom of assembly. Then shows kind of assembly have been characterized in the literature. Described kind of assembly in the Assembly Law Act of 2015. Lastly controversy was presented around freedom of assembly.

### Keywords

human rights, freedom of assembly, constitution, kind of assembly

## 1. Wprowadzenie

Wolność zgromadzeń stanowi jedną z największych wartości politycznych i fundamentów demokratycznego państwa. Państwo, które nie respektuje tej wolności, nie powinno korzystać z przymiotnika „demokratyczne”. Współcześnie „władza ludu” nie oznacza wyłącznie zagwarantowania obywatelom udziału w cyklicznie organizowanych wyborach, ale powinna być rozumiana szerzej, jako stworzenie takich mechanizmów partycypacyjnych, za pośrednictwem których oddziaływanie na proces rządzenia będzie odbywać się także w trakcie kadencji organów wybieralnych, dzięki obecności pewnych procedur. Suweren może być obecny w procesie decyzyjnym także dzięki istnieniu gwarancji płynących z systemu praw człowieka. Jedną z nich jest zapewnienie jednostkom możliwości korzystania z wolności zgromadzeń.

Wolność zgromadzeń może mieć, w przeciwieństwie do większości wolności i praw, charakter antyreżimowy. Szczególnie w wymiarze politycznym obywatele gromadzą się

zazwyczaj, aby wyrazić swój sprzeciw przeciwko polityce i decyzjom podejmowanym przez aktualną władzę. Dojrzałość decydentów, ich „demokratyzm”, przejawiają się zatem w tym, że akceptują tę formę dozwolonej krytyki, a z ograniczeń tej wolności korzystają wyłącznie przy ścisłej interpretacji nakazów płynących z samej ustawy zasadniczej.

W tym kontekście wypowiedział się również Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, że:

„zgromadzenie stanowi szczególny sposób wyrażania poglądów, przekazywania informacji i oddziaływania na postawy innych osób. Jest niezwykle ważnym środkiem komunikacji międzyludzkiej, zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej, oraz formą uczestnictwa w debacie publicznej, a w konsekwencji – również w sprawowaniu władzy w demokratycznym społeczeństwie. Celem wolności zgromadzeń jest nie tylko zapewnienie autonomii i samorealizacji jednostki, ale również ochrona procesów komunikacji społecznej niezbędnych dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. U jej podstaw znajduje się interes publiczny. Wolność zgromadzeń stanowi warunek i konieczną część składową demokracji, a także przesłankę korzystania z innych wolności i praw człowieka związanych ze sferą życia publicznego. Zgromadzenia stanowią zasadniczy element demokratycznej opinii publicznej, stwarzając możliwość wpływu na proces polityczny, umożliwiając krytykę i protest, tworząc część składową procesu demokracji bezpośredniej”<sup>1</sup>.

Wolność zgromadzeń realizuje zatem kilka funkcji. Pozwala partycypować obywatelom w procesie decyzyjnym, artykułować przez zgromadzonych własne opinie i poglądy, kontrolować poczynania aktualnie rządzących<sup>2</sup>, likwidować napięcia w społeczeństwie, które wynikają z przerwania komunikacji społecznej między władzą a obywatelami, wreszcie kształtować rozwój własnej tożsamości i osobowości manifestujących i jednaczyć się uczestnikom wokół pewnych poglądów i wyznawanych wartości<sup>3</sup>.

Tymczasem obowiązkiem władz publicznych jest nie tylko usunięcie przeszkód w zakresie korzystania ze sfery wolności zgromadzeń i zaniechanie nieuzasadnionej ingerencji w tę sferę, ale również podjęcie kroków pozytywnych mających na celu urzeczywistnienie tego prawa<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Wyrok TK z dnia 18 stycznia 2006 r., K 21/05.

<sup>2</sup> Zdaniem A. Ławniczaka zgromadzenia funkcji kontrolnej jednak nie spełniają. „Trudno jest ją [tzn. wolność zgromadzeń – P.K.] uznać za formę panującej elity, ponieważ gromadzący się na ulicach i placach obywatele nie mają zinstytucjonalizowanych narzędzi, jakie wymusiłyby ustosunkowanie się do ich postulatów, w związku z czym wypada omawianą wolność uznać za postać sformalizowanego nacisku skierowanego, przynajmniej w demoliberalnych systemach, w stronę osób sprawujących władzę”. A. Ławniczak, *Art. 57*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 92-93.

<sup>3</sup> Więcej na temat funkcji wolności zgromadzeń zob. P. Kuczma, *Wolność zgromadzeń i jej ograniczenia wynikające z zasady proporcjonalności (w orzecznictwie trybunałów)*, [w:] P. Szymaniec (red.), *Zasada proporcjonalności a prawa człowieka i obywatela w systemach prawnych państw członkowskich UE*, Wałbrzych 2015.

<sup>4</sup> Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 34/99.

Samo wprowadzenie podziału zgromadzeń i dokonanie ich kategoryzacji nie jest czymś nowym i z założenia działaniem błędnym czy szkodliwym, godzącym w istotę czy ideę wolności. Zgromadzenia mają bowiem niejednorodną naturę, różny jest ich przebieg, są inspirowane odmiennymi wydarzeniami, odbywają się w rozmaitych uwarunkowaniach i są inicjowane przez różnorodne podmioty. Wszystkie te kwestie powodują, że wprowadzenie między zgromadzeniami pewnych podziałów, choćby tylko ze względu na zagadnienie ich należytego zabezpieczenia, należy uznać za uzasadnione.

Dokonywanie rozróżnienia wśród zgromadzeń znane było i jest porządkom prawnym państw obcych. Pod względem funkcjonalnym podział wśród zgromadzeń występował w amerykańskich konstytucjach stanowych. W konstytucji stanu Vermont z 1786 r. (art. XXII), w konstytucji Północnej Karoliny z 1775 r. (art. XVIII), w konstytucji Massachusetts z 1780 r. (art. XIX) oraz w konstytucji Pensylwanii z 1776 r. (art. XVI) prawo do zgromadzeń (*right to assembly*) wyodrębniono w celu naradzania się nad dobrem publicznym (lub dobrem wspólnym), instruowania reprezentantów i występowania z prawem petycji<sup>5</sup>.

Z kolei w Niemczech same tylko zgromadzenia spontaniczne dzielą się na zgromadzenia spontaniczne w węższym znaczeniu (*Spontanversammlungen*) oraz na tzw. pilne zgromadzenia (*Eilversammlungen*), określane również jako zgromadzenia zwołane w trybie przyspieszonym<sup>6</sup>.

## 2. Zgromadzenia pokojowe

Obowiązująca Konstytucja RP z 1997 r. wprowadza wprost tylko jedno rozróżnienie: na zgromadzenia pokojowe, które korzystają z konstytucyjnej ochrony oraz, na zasadzie *a contrario*, na takie, które nie będą kwalifikowane jako pokojowe. W systemie demokratycznego sprawowania władzy suweren nie zbiera się co do zasady podczas zgromadzeń celem zmanifestowania swojego poparcia dla poczynań władzy. Takie zgromadzenia były i są charakterystyczne dla systemów totalitarnych i mają za cel jednoczyć obywateli wokół przywódców i kierownictwa rządowo-partyjnego oraz legitymizować poczynania władzy. Z wolnością zgromadzeń nie mają one jednak wiele wspólnego, ponieważ brak obecności podczas takiego wydarzenia narażał niedoszłego uczestnika na konsekwencje.

Słusznie zwraca uwagę A. Ławniczak, że w zasadzie „każde antyrządowe zgromadzenie stanowi zagrożenie dla spokoju społecznego, gdyż może być interpretowane jako

---

<sup>5</sup> A. Bodnar, M. Ziółkowski, *Zgromadzenia spontaniczne*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 5, s. 38-50.

<sup>6</sup> [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2012/06/Zgromadzenia\\_spontaniczne\\_policy\\_paper.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2012/06/Zgromadzenia_spontaniczne_policy_paper.pdf) [dostęp: 26.06.2017].

zachęta dla niekoniecznie łagodnych wystąpień przeciwko władzy. [...] Zgromadzenia organizowane przez opozycję z natury zawierają bojowy pierwiastek<sup>7</sup>. Teoretycznie zatem każde większe zgromadzenie ludności może stać się zarzewiem potencjalnych zamieszek, rozruchów, w wyniku których dojdzie do naruszeń prawa. W praktyce jednak, w związku z wolnościowym charakterem zgromadzeń, nie powinno się z góry zakładać, że zgromadzenie nie będzie miało pokojowego charakteru. W tym względzie organy władzy powinny stosować przychylną zgromadzeniom wykładnię prawa i oceniać potencjalne skutki zagrożeń związanych z przebiegiem zgromadzenia „przez różowe okulary”.

Pokojowy charakter zgromadzenia wyznacza też pewnego rodzaju standardy postaw samych uczestników zgromadzenia. Wymaga się bowiem, aby uczestnicy powstrzymywali się od aktywności, której następstwem mogłoby być naruszenie nietykalności innych jednostek lub niszczenie mienia, a także unikalizachowań agresywnych, napastliwych lub zaczepnych<sup>8</sup>.

Zaprzeczeniem pokojowego charakteru zgromadzenia będzie udział w nim osób posiadających przy sobie broń, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne bądź inne niebezpieczne materiały lub narzędzia (art. 4 ust. 2 ustawy Prawo o zgromadzeniach<sup>9</sup>). „Zakaz uczestnictwa osób uzbrojonych dotyczy wszystkich uczestników i organizatorów zgromadzenia, także tych – tzw. porządkowych – których organizator wyznaczył do pełnienia wewnętrznej służby porządkowej i ochrony zebranych przed ewentualną agresją z zewnątrz. [...] Obecność na zgromadzeniu choćby tylko jednej osoby uzbrojonej może stanowić przesłankę oceny, że zgromadzenie nie ma charakteru pokojowego<sup>10</sup>. Przesłanka pokojowego charakteru zgromadzenia nie zostanie również spełniona, gdy cel zgromadzenia, w tym sprawa publiczna, której ma dotyczyć zgromadzenie, narusza wolność pokojowego zgromadzania się (art. 14 pkt 1 u.p.z.), a także gdy jego odbycie może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo w mieniu w znacznych rozmiarach (art. 14 pkt 2 u.p.z.)<sup>11</sup>.

„Zgromadzenie pokojowe to zgromadzenie, które przebiega z poszanowaniem integralności fizycznej osób oraz mienia prywatnego i publicznego. Pojęcie «zgromadzenia pokojowego» wyklucza zatem stosowanie przemocy oraz przymusu przez uczestników zgromadzenia, zarówno wobec innych uczestników zgromadzenia, jak i wobec osób trzecich oraz funkcjonariuszy publicznych<sup>12</sup>”.

<sup>7</sup> A. Ławniczak, *op. cit.*, s. 93.

<sup>8</sup> A. Błaś, *Art. 57, uwaga nr III*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 109.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. poz. 1485 z późn. zm.), dalej: u.p.z.

<sup>10</sup> W. Sokolewicz, *Art. 57*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 19.

<sup>11</sup> Na marginesie można zauważyć, że ustawodawca wprowadza w ogóle odmienne rozumienie tej wolności określając ją jako „wolność pokojowego zgromadzania się”.

<sup>12</sup> Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 34/99.

Kontrowersyjna pozostaje w dalszym ciągu kwestia dotycząca udziału w zgromadzeniu zamaskowanych uczestników. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zakaz maskowania nie wynika z brzmienia Konstytucji i stąd został uznany za dopuszczalny. TK uznał za dozwolony udział w zgromadzeniu takich „osób, których wygląd zewnętrzny uniemożliwia ich identyfikację”<sup>13</sup>, chociaż z pewnością może to sprzyjać zachowaniom, które będą godzić w pokojowy charakter zgromadzenia<sup>14</sup>. Samo ryzyko wystąpienia zachowań zagrażających pokojowemu charakterowi zgromadzenia nie może jednak stanowić przesłanki do delegalizacji takiego zgromadzenia.

Według Europejskiego Trybunału Praw Człowieka o pokojowym (lub nie) charakterze zgromadzenia może przesądzić kwestia dotycząca czasu jego zorganizowania, w szczególności gdy data będzie związana z pewną rocznicą lub też miejscem, np. o wymowie symbolicznej<sup>15</sup>. Trybunał za pokojowe zgromadzenia uznaje też takie, których organizatorzy i uczestnicy zgromadzenia nie mają zamiaru użycia przemocy<sup>16</sup> ani w inny sposób nie zaprzeczają podstawom społeczeństwa demokratycznego<sup>17</sup>.

Z przymiotu zgromadzenia „pokojowego” korzystać będzie również mimo wszystko taki rodzaj zebrania, który powodować będzie utrudnienia w ruchu drogowym. W tym wypadku wartość, jaką niesie ze sobą wolność zgromadzeń, jest bardziej cenna i powinna podlegać większej ochronie niż wartości chronione przepisami prawa o ruchu drogowym.

Także zgromadzenie odbywające się w pobliżu niektórych budynków stanowiących siedziby przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych, misji specjalnych, organizacji międzynarodowych, podlegających ochronie Biura Ochrony Rządu i ochronie Straży Marszałkowskiej nie mogą z powodu miejsca zorganizowania zostać uznane za niespełniające przesłanki „pokojowego” zgromadzenia. Swego czasu pojawiły się nawet próby wprowadzenia zakazów organizacji zgromadzeń w pobliżu budynków sądu, prokuratury czy organów administracji publicznej, lecz ta propozycja została uznana za godzącą w istotę wolności zgromadzeń, stanowiącą ograniczenie tej wolności nie mające oparcia w ustawie zasadniczej<sup>18</sup>.

Problematyczne będzie natomiast ustalenie charakteru kontrademonstracji. Są to bowiem zgromadzenia organizowane ze swej natury przeciwko innym zgromadzeniom, których wymowa stoi w opozycji do celów, idei i haseł głoszonych przez zgromadzonych w pokojowym zgromadzeniu. Nie można z góry przyjąć założenia, że każ-

<sup>13</sup> Wyrok TK z dnia 10 listopada 2004 r., Kp 1/04.

<sup>14</sup> A. Wróbel, *Wolność zgromadzania się*, [w:] M. Chmaj, W. Orłowski, W. Skrzydło, Z. Witkowski, A. Wróbel, *Wolności i prawa polityczne*, Kraków 2002, s. 38-39.

<sup>15</sup> W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 21.

<sup>16</sup> Por. wyrok ETPCz z dnia 2 października 2001 r. w sprawie *Stankov and United Macedonian Organization Ilinden p. Bulgarii*, skargi nr 29221/95 i 19225/95.

<sup>17</sup> Por. wyrok ETPCz w sprawie *Faber p. Węgrom* z 24 lipca 2012 r., skarga nr 40721/08.

<sup>18</sup> S. Gebethner, *Opinia z 25 marca 2003 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 2, s. 129.

da kontrdemonstracja będzie godziła w wolność pokojowych zgromadzeń, chociaż niebezpieczeństwo wystąpienia zdarzeń niepożądanych z punktu widzenia prawa w trakcie realizacji tej wolności wzrasta.

### 3. Inne postacie zgromadzeń

Z g r o m a d z e n i a p u b l i c z n e i p r y w a t n e. Ustrojodawca nie dokonuje podziału zgromadzeń na publiczne i prywatne, chociaż taki odosobniony postulat pojawił się już podczas prac na Konstytucją<sup>19</sup>. Na gruncie ustawy regulującej problematykę zgromadzeń wprowadzenie takiego rozróżnienia wydaje się obecne. Kryterium podziału stanowi jednak nie cel zgromadzenia, ale miejsce i dostępność zgromadzenia. Zgromadzeniami publicznymi są zatem te, które odbywają się na otwartej przestrzeni i są dostępne dla wszystkich, to jest bliżej nieokreślonej grupy zainteresowanych. Natomiast za zgromadzenia prywatne należy uznać takie, które spełniają łącznie dwa warunki: 1) odbywają się w zamkniętym pomieszczeniu oraz 2) są dostępne za indywidualnym, imiennym zaproszeniem.

Ustawodawca definiuje zgromadzenie jako zgrupowanie osób „na otwartej przestrzeni”. Ustalenie znaczenia tego zwrotu na gruncie słownikowym należy jednak uznać za wysoce niewystarczające i mylące. Otwarta przestrzeń jest bowiem rozumiana jako teren odkryty, niezabudowany i nieporośnięty drzewami<sup>20</sup>. Tymczasem, jak słusznie zauważają A. Jakubowski i S. Gajewski, nietrudno jest sobie wyobrazić zgromadzenie odpowiadające tej słownikowej propozycji, które odbywać się będzie np. w parku<sup>21</sup>.

Określenie „otwartej przestrzeni” na gruncie ustawy powinno być jednak rozumiane odmiennie niż znaczenie ustalone w wyniku wykładni językowej i uwzględniać nawet zgromadzenia w pomieszczeniach, a dokładniej zgrupowanie odbywające się w budynku, jeżeli tylko manifestuje ono stanowisko na zewnątrz w sposób bezpośredni, a jednocześnie dołączenie i wyłączenie się z zebrania nie napotyka trudności. Takie zgrupowanie będzie wówczas korzystać z przymiotu publicznego<sup>22</sup>. Nie ma zatem znaczenia, czy odbywa się ono „pod gołym niebem”, czy w pomieszczeniu zamkniętym, jeżeli udział w nim będzie zapewniony dla bliżej nieokreślonej grupy osób.

Z uwagi zatem na kryterium miejsca przeprowadzenia zgromadzenia można dodatkowo podzielić na odbywające się w o t w a r t e j przestrzeni lub w przestrzeni z a m k n i ę t e j.

<sup>19</sup> Zob. wypowiedź P. Sarneckiego, „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” nr XVI, s. 47.

<sup>20</sup> <http://sjp.pwn.pl/szukaj/otwarta%20przestrzen.html> [dostęp: 27.06.2017].

<sup>21</sup> S. Gajewski, A. Jakubowski, *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis.

<sup>22</sup> A. Wróbel, *op. cit.*, s. 37.

Z kolei z uwagi na charakter podmiotów uczestniczących w zgromadzeniu wyróżnia się zgromadzenia o t w a r t e (dostępne) dla publiczności i z a m k n i ę t e. W tym drugim wypadku ilość i rodzaj uczestników podlega reglamentacji, uczestniczą oni na podstawie specjalnych zaproszeń czy kart wstępu, w oparciu o wskazany regulamin uczestnictwa.

Dla porządku należy wskazać, że zgromadzenia prywatne nie są uznawane, według definicji legalnej, w ogóle za zgromadzenia. Z tego względu sposób ich organizacji, przebieg czy cel pozostają poza zakresem zainteresowania ustawodawcy.

Z g r o m a d z e n i a p o l i t y c z n e i n i e p o l i t y c z n e. W literaturze, w oparciu o kryterium celu, dokonuje się niekiedy wyodrębnienia zgromadzeń o charakterze politycznym. Podstawę dla ich „bytu” stanowi wykładnia systemowa Konstytucji oraz zwrócenie uwagi na charakter tej wolności. Konstytucja wolność zgromadzeń umieszcza bowiem w podrozdziale pt. „Wolności i prawa polityczne”. Taka stylizacja zdaniem niektórych autorów przemawia za tym, że Konstytucja chroni i gwarantuje tylko wolność zgromadzeń politycznych<sup>23</sup>. „Taka systematyka sugeruje, że wolność zgromadzeń ma charakter polityczny i nie obejmuje spotkań o charakterze prywatnym, imprez sportowych czy rozrywkowych”<sup>24</sup>. Na polityczny charakter tej wolności zdaje się zwracać uwagę pośrednio B. Banaszak wskazując, że wolność zgromadzeń warunkuje „możliwość korzystania przez osoby fizyczne z wielu przysługujących im praw i wolności, zwłaszcza tych o charakterze politycznym”. Autor ten wskazuje, że wolność zgromadzeń zapewnia różnym grupom społecznym wpływ na demokratyczny sposób podejmowania decyzji<sup>25</sup>. Z kolei A. Szmyt zwraca uwagę, że zgromadzenia pełnią funkcję stabilizującą dla mechanizmu przedstawicielskiego, a zatem – z uwagi na cel – dotyczą kwestii politycznych.

Tezę, że podmiot ochrony z art. 57 Konstytucji stanowią wyłącznie zgromadzenia polityczne, nie do końca jednak potwierdza ustawowa definicja zgromadzenia. Zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 u.p.z. zgromadzenia odbywają się w celu 1) odbycia wspólnych obrad lub 2) w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych. Wykładnia językowa tego przepisu nie pozwala na dopasowanie wyrażenia przyimkowego „w sprawach publicznych” zgromadzeniom w celu odbycia wspólnych obrad. Wydaje się jednak, że podczas tworzenia definicji doszło do pewnej niezręczności redakcyjnej. *Ratio legis* regulacji było zapewne odniesienie celu zgromadzeń do spraw publicznych. Tyle że przyjęcie takiego założenia stanowiłoby podważenie racjonalności ustawodawcy. Do przekonania, że ustawodawcy chodziło jednak o uregulowanie sytuacji zgromadzeń politycznych, to jest organizowanych „w sprawach publicznych”, prowadzi jednak

<sup>23</sup> B. Naleziński, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 1999, s. 83.

<sup>24</sup> P. Czarny, M. Florczak-Wątor, S. Kubas, *Trener akademicki. Prawo konstytucyjne*, Warszawa-Bielsko-Biała, s. 9.

<sup>25</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 57.

analiza pozostałych przepisów ustawy. Przykładowo organizator w zawiadomieniu o zorganizowaniu zgromadzenia podaje m.in. cel zgromadzenia, w tym wskazanie spraw publicznych, których ma dotyczyć zgromadzenie (art. 10 ust. 2 pkt 3 u.p.z.).

Obok zgromadzeń politycznych można wyróżnić kilka rodzajów zgromadzeń niepolitycznych, które nie zostały objęte zakresem przedmiotowym ustawy Prawo o zgromadzeniach, a mianowicie: zgromadzenia religijne (chronione na podstawie art. 53 Konstytucji) oraz zgromadzenia artystyczne, rozrywkowe i sportowe, które organizowane są na podstawie przepisów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych<sup>26</sup>.

Z g r o m a d z e n i e w f o r m i e m a r s z u i z g r o m a d z e n i e s t a c j o n a r n e. Zgromadzenia mogą zostać podzielone z punktu widzenia form, w jakich zgromadzenie może zostać zorganizowane. Propozycja zastosowania tego kryterium pojawiła się w pracach nad rządowym projektem ustawy z dnia 23 marca 2015 r. i miała niejako uzupełniać brak zawarcia w projekcie definicji legalnej zgromadzenia. Zgodnie z propozycją zawartą w art. 3 ust. 2 projektu marsz jest to zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób, zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych, którego uczestnicy przechodzą zgodnie z trasą wcześniej zgłoszoną. Natomiast zgromadzenie stacjonarne jest to zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób, zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych w określonym miejscu, bez możliwości przechodzenia jego uczestników (art. 3 ust. 3 projektu)<sup>27</sup>.

Trybunał Konstytucyjny zezwolił na posłużenie się przez ustawodawcę odmiennymi rozwiązaniami dla organizacji zgromadzeń uzależnionych od ich cech, które jednak „będą dostosowane do rodzaju zgromadzenia publicznego, jego liczebności, zasięgu oraz innych okoliczności”. Dobór kryteriów nie może mieć jednak arbitralnego charakteru, musi być racjonalny i uzasadniony potrzebą ochrony konstytucyjnych wartości<sup>28</sup>.

Kryterium dokonania takiego rozróżniania stanowić ma możliwość występowania zagrożeń czy utrudnień ruchu drogowego, w szczególności konieczność zmian w organizacji tego ruchu. Proponowany przez projektodawcę podział zgromadzeń na stacjonarne i marsze był zgodny z obowiązującą w orzecznictwie ETPCz wykładnią, zgodnie

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1160).

<sup>27</sup> W praktyce projekt dzielił zgromadzenia na trzy kategorie: 1) marsze; 2) zgromadzenia stacjonarne, które nie powodują zagrożeń bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych ani utrudnień dla ruchu drogowego, w szczególności zmian w jego organizacji; 3) zgromadzenia stacjonarne, które powodują zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych lub utrudnienia dla ruchu drogowego, w szczególności zmiany w jego organizacji. Zob. Opinia Rady Legislacyjnej z 29 kwietnia 2015 r. o projekcie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, <http://radalegislacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-29-kwietnia-2015-r-o-projekcie-ustawy-prawo-o-zgromadzeniach> [dostęp: 27.06.2017].

<sup>28</sup> Wyrok TK z dnia 18 września 2014, K 44/12.

z którą prawo do swobodnego zgromadzania się obejmuje zarówno zgromadzenia statyczne, jak i publiczne pochody<sup>29</sup>.

Do powyżej wyodrębnionych kategorii zgromadzeń nawiązuje tzw. p r z e j a z d. Są to zorganizowane zgromadzenia zbliżone do marszów (przemarszów), których uczestnicy poruszają się z wykorzystaniem różnych rodzajów środków transportu np. pojazdów mechanicznych, wozów konnych, rowerów itd.<sup>30</sup>

Można też wyodrębnić w związku z tym p ó ł m a r s z e (półprzemarsze), podczas których tylko część uczestników wykorzystuje pewne rodzaje transportu, a inni po prostu maszerują.

W piśmiennictwie, z uwagi na sposób, w jaki doszło do zorganizowania zgromadzenia, dokonuje się jeszcze rozróżnienia na zgromadzenia: 1) z o r g a n i z o w a n e, 2) s p o n t a n i c z n e oraz 3) n a g ł e. Z pierwszymi mamy do czynienia, gdy organizator spełnia wszystkie wymogi związane z ich organizacją przewidziane w przepisach prawa, polegające w szczególności na zgłoszeniu zamiaru organizacji zgromadzenia i uzyskaniu na to zgody organu władzy. „Grupa druga to nie przygotowane wcześniej zgrupowania, które w sposób niezaplanowany przekształciły się w zgromadzenie. Trzecia kategoria obejmuje również zgromadzenia nie przygotowane wcześniej, wywołane nagłym niespodziewanym impulsem czy wydarzeniem i z tego powodu w ogóle nie poddane formalnym procedurom albo poddane im zbyt długo”<sup>31</sup>.

W związku z obecnością w ustawodawstwie do 2015 r. przesłanki ilościowej przy kwalifikacji zgromadzeń, możliwe jest wyodrębnienie zgromadzeń m a ł y c h (liczących do 14 uczestników), które właśnie z uwagi na kryterium ilościowe nie budziły zainteresowania ustawodawcy i nie zostały poddane reżimowi wynikającemu z regulacji ustawowych dotyczących zgromadzeń. W piśmiennictwie pojawiła się też propozycja wyodrębniania tzw. zgromadzeń m a s o w y c h. Przy ustalaniu progu, od którego zgromadzenie miało z tego przymiotu korzystać, odwołano się do brzmienia i wymogów przewidzianych w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych<sup>32</sup>. Do takich zgromadzeń miałyby zostać zaliczone zebrania uczestników w liczbie nie mniej niż 500 w pomieszczeniach zamkniętych<sup>33</sup> i nie mniej niż 1000 w przestrzeni otwartej.

<sup>29</sup> Por. wyrok ETPCz w sprawie *Djavit An p. Turcji* z dnia 20 lutego 2003 r., skarga nr 20652/92.

<sup>30</sup> P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998, s. 16.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 16.

<sup>32</sup> P. Czarny i B. Naleziński pisali o liczbie co najmniej 200 uczestników, tyle że dotyczyło to poprzedniego stanu prawnego. Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych stanowi o liczbie co najmniej 500 miejsc dla uczestników w hali sportowej lub w innym budynku umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej, a w przypadku masowej imprezy sportowej – co najmniej 300 miejsc. *Ibidem*, s. 17.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 17.

Wreszcie, przy zastosowaniu kryterium prawnego wyróżnia się zgromadzenia legalne (zgodne z prawem, tj. należycie zgłoszone, których organizatorzy uzyskali stosowane zezwolenie) i nielegalne. Warto dodać, że czasami zgromadzenie spełniające prawne wymogi może się przekształcić w zgromadzenie nielegalne. P. Czarny i B. Naleziński wskazali ponadto, że nie można wykluczyć sytuacji, w której zgromadzenie nielegalne przekształci się w legalne<sup>34</sup>. Z takim przypadkiem, zdaniem tych autorów, mieliśmy do czynienia, gdyby organy władzy obserwujące nielegalne zgromadzenie nie podjęły żadnych działań w celu rozwiązania takiego zgromadzenia. W moim przekonaniu zgromadzenie nielegalne pozostaje nielegalne do samego końca. Kwestia braku podjęcia interwencji przeciw organizatorom, uczestnikom czy w ogóle samemu zgromadzeniu nie powoduje konwalidacji takiego zdarzenia. Władza może bowiem uznać, że próba rozwiązania zgromadzenia mogłaby przynieść więcej negatywnych skutków niż sam jego przebieg i stąd powstrzymać się przed podjęciem działań. Zaistnieje więc przewaga interesu społecznego nad interesem prawnym.

#### 4. Rodzaje zgromadzeń w Prawie o zgromadzeniach z dnia 24 lipca 2015 r.

Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach<sup>35</sup>, definiując zgromadzenie jako zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych (art. 3 ust. 1 u.p.z.), wprowadziła nową kategoryzację zgromadzeń. W związku z tym można obecnie wyróżnić następujące ich rodzaje:

1. Zgromadzenia organizowane przez organy władzy publicznej (art. 2 pkt 1 u.p.z.).
2. Zgromadzenia odbywane w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 2 pkt 2 u.p.z.).
3. Zgromadzenia cykliczne (art. 26a-26e u.p.z.).
4. „Zwykłe” („klasyczne”) zgromadzenia mogące powodować utrudnienia w ruchu drogowym (rozdz. 2 u.p.z.) – odpowiadające ustawowej definicji z art. 3 ust. 1 u.p.z.
5. Zgromadzenia organizowane w trybie uproszczonym niepowodujące utrudnień w ruchu drogowym (rozdz. 3 u.p.z.) – odpowiadające ustawowej definicji z art. 3 ust. 1 u.p.z.
6. Zgromadzenia spontaniczne (art. 3 ust. 2 u.p.z.).

Ustawodawca wyłączył formalnie z zakresu regulacji zgromadzenia organizowane przez władze publiczne (a ściślej rzecz ujmując przez podmioty wchodzące w zakres

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1485, z 2017 r. poz. 579.

władzy publicznej), jak i odbywane w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych (choćby nawet organizatorem nie był kościół czy inny związek wyznaniowy), co wydaje się być w pełni zasadne.

Zgromadzenia organizowane przez organy władzy publicznej stanowią formę wykonywania administracji, a nie realizację wolności wyrażonej w art. 57 Konstytucji RP. „Z uwagi zaś na to, że organizowanie zgromadzenia przez organ władzy publicznej odbywać się może we współdziałaniu z innymi podmiotami, to czynności z tym związane uznać należy za sferę wewnętrzną administracji publicznej. Stąd bezzasadne byłoby, aby stosowały one reżim PrZgrom. Przyjęte rozwiązanie zapewnia zatem jednolitość i harmonijność działania władzy publicznej, zwłaszcza w zakresie jej odbioru zewnętrznego. W rezultacie przyjąć należy, że organizowanie zgromadzeń przez organy władzy publicznej – w braku przepisów szczególnych – odbywa się w drodze tzw. czynności społeczno-organizatorskich, w tym korespondencji między właściwymi organami”<sup>36</sup>.

Wydaje się, że zebrania, spotkania obywateli organizowane przez władzę publiczną nie powinny być w ogóle traktowane jako zgromadzenia, ponieważ realizacja tego rodzaju idei nie stanowi przejawu aktywności społecznej<sup>37</sup>. W przypadku zgromadzeń wola ich przeprowadzenia powinna pochodzić od jednostek a nie ze strony państwa. Wszak Konstytucja w rozdz. II normuje wolności i prawa człowieka i obywatela a nie państwa. Ponadto z faktu traktowania wolności zgromadzeń właśnie w kategoriach wolności wydaje się, że organizację tego rodzaju spotkań zagwarantowano konstytucyjnie wyłącznie jednostkom. Państwo ma jedynie zapewniać, aby zgromadzenia miały pokojowy przebieg. Zdaniem W. Sokolewicz jednak zwoływanie zgromadzeń przez władze publiczne jest możliwe, aczkolwiek nie stanowią one wówczas przejawu działalności obywatelskiej i dlatego nie wymagają szczególnych zabezpieczeń proceduralnych<sup>38</sup>.

Nie wiadomo też, czemu miałyby służyć organizowanie zgromadzeń przez władze publiczne. W sferze prawa publicznego przejawem działalności organizacyjnej państwa jest bowiem przeprowadzenie wyborów i referendum co podlega jednak zupełnie odmiennemu reżimowi prawnemu, a organy władzy publicznej odpowiadają przede wszystkim za niezakłócony przebieg aktu wyborczego. Z kolei organizowanie imprez artystycznych i sportowych normowane jest co do zasady przepisami regulującymi problematykę imprez masowych. Jeżeli jednak uznać, że Państwo może lub powinno organizować pewne zgromadzenia, to powstaje pytanie, o jakie imprezy chodzi (zapewne obchody świąt narodowych, ale co jeszcze?). W takim wypadku w treści ustawy powin-

<sup>36</sup> S. Gajewski, A. Jakubowski, *op. cit.*

<sup>37</sup> P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 579.

<sup>38</sup> W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 15.

no się znaleźć doprecyzowanie tej kwestii tak, aby Państwo nie dysponowało ogólnym przywilejem w tym względzie.

W Polsce działa obecnie 15 kościołów i innych związków wyznaniowych, których stosunki z Państwem są uregulowane odrębnymi aktami prawnymi. Te regulacje ustawowe w sposób odmienny normują kwestię korzystania z wolności zgromadzeń przez kościoły i związki wyznaniowe. Art. 2 pkt 2 u.p.z. nie ogranicza ujętego w nim wyłączenia tylko do kościołów i innych związków wyznaniowych, których stosunki z państwem zostały uregulowane odrębnym aktem prawnym. Znajduje on w związku z tym zastosowanie wobec wszystkich kościołów i związków wyznaniowych, ujętych w rejestrze prowadzonym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Sporne wydaje się natomiast, czy przepis ten należy stosować do kościołów i związków wyznaniowych *in statu nascendi*, czyli będących na etapie rejestracji. Z uwagi na okoliczność, że „założenie” kościoła może stanowić czynność mającą za cel obejście prawa, w moim przekonaniu z ustawowego wyłączenia powinny korzystać takie kościoły i związki wyznaniowe, które pozytywnie przeszły i zakończyły procedurę rejestracji. Czynność rejestracji ma bowiem stanowić potwierdzenie, że mamy do czynienia z organizacją posiadającą pewną strukturę, a więc o pewnej społecznej pozycji. W piśmiennictwie można jednak spotkać stanowisko przeciwne<sup>39</sup>. Wyłączenie z zakresu obowiązywania ustawy zgromadzeń odbywanych w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych stanowi w pewnym sensie formę ich uprzywilejowania.

Na brak podstaw do odmiennego traktowania zgromadzeń religijnych i świeckich zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku 18 stycznia 2006 r. (K 21/05) wskazując, że „wolność sumienia i religii, w tym jej uzewnętrzniania, powinna być traktowana jako równoważna wolności zgromadzania się”<sup>40</sup>.

Wreszcie należy zwrócić uwagę na nie do końca trafną stylizację, że spod rygorów ustawy wyłączono zgromadzenia „odbywane w ramach działalności” kościołów i innych związków wyznaniowych. Nie wiadomo, czy organizatorem zgromadzenia ma być przedstawiciel kościoła, czy może być nim jego zwolennik (wyznawca). Skoro zgromadzenie ma się „odbyć w ramach działalności” kościoła, to o realizacji tej funkcji świadczyłoby zaangażowanie się w ten proces „duchownych”. W piśmiennictwie dopuszcza się jednak interpretację bardziej liberalną<sup>41</sup>.

Należy też zwrócić uwagę, że działalność kościołów i związków wyznaniowych nie dotyczy wyłącznie działalności duchowej (religijnej), ale obejmuje również inne sfery aktywności życia społecznego. W kontekście obecnego brzmienia art. 2 pkt 2 u.p.z.

<sup>39</sup> K. Mamak, *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 45.

<sup>40</sup> S. Gajewski, A. Jakubowski, *op. cit.*

<sup>41</sup> *Ibidem*.

zastosowanie jednak wykładni zawężającej i objęcie wyłączeniem tylko zgromadzeń związanych z realizacją celów religijnych nie znajduje podstaw w treści tego przepisu. Tymczasem ewentualne uprzywilejowanie kościołów i związków wyznaniowych, przy przyjęciu założenia, że byłoby to konstytucyjnie uprawnione, powinno dotyczyć wyłącznie zgromadzeń organizowanych w celu wykonywania obrzędów religijnych.

Zgromadzeniem s p o n t a n i c z n y m jest, zgodnie z definicją ustawową, zgromadzenie, które odbywa się w związku z zaistniałym nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, którego odbycie w innym terminie byłoby niecelne lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej (art. 3 ust. 2 u.p.z.).

Ustawodawca wprowadził jeszcze jeden rodzaj zgromadzeń, a mianowicie zgromadzenia c y k l i c z n e. Będą to zgromadzenia 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, chociażby nie w formie zgromadzeń i miały na celu w szczególności uczczenie doniosłych i istotnych dla historii Rzeczypospolitej Polskiej wydarzeń. Takiego charakteru zgromadzenie nie uzyskuje automatycznie, lecz organizator musi zwrócić się z wnioskiem do wojewody o wyrażenie zgody na cykliczne organizowanie tych zgromadzeń (art. 26a ust. 1 u.p.z.).

Szczegółowe scharakteryzowanie tej nowej formy aktywności społecznej przekracza ramy niniejszego opracowania. Należy jednak zwrócić uwagę na kilka kwestii. Pierwsza – natury legislacyjnej – dotyczy tego, że projektodawca w uzasadnieniu nie wskazał celu wprowadzenia tej zmiany do ustawy, co stanowi wymóg przewidziany art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu<sup>42</sup>. Z tego też względu nie wiadomo, dlaczego takie a nie inne kryteria zostały określone dla oznaczenia zgromadzeń cyklicznych<sup>43</sup>. Po drugie: zgodę na cykliczne organizowanie zgromadzeń wydawać ma wojewoda w formie decyzji. Słusznie zwrócono uwagę, że nie do końca wiadome i uzasadnione jest zaangażowanie wojewody jako organu administracji rządowej w terenie w procedurę podejmowania decyzji w sprawie odbywania zgromadzeń publicznych, który będzie miał bezpośredni

---

<sup>42</sup> Niestety praktyka poprawnego budowania uzasadnienia ustawy stanowi problem znany nie od dziś praktyce legislacyjnej. Zob. P. Kuczma, *Udział obywateli w procedurze zmiany Konstytucji*, [w:] J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, Toruń 2017, s. 771.

<sup>43</sup> „Przykładowo, nie wyjaśniono czemu do uznania za cykliczne wystarczy ich organizacja cztery razy w roku, a nie przykładowo co miesiąc. Brak również argumentów dla uznania, że zgromadzeniem cyklicznym jest zgromadzenie organizowane corocznie w ciągu ostatnich trzech (a nie pięciu czy dziesięciu lat)” – *Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (druk sejmowy nr 1044) z dnia 29 listopada 2016 r.*, s. 2, <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/11/Opinia-HFPC-prawo-o-zgromadzeniach.pdf> [dostęp: 14.11.2018].

wpływ na decyzje organu samorządu terytorialnego. Do tej pory bowiem wszelkie rozstrzygnięcia w zakresie organizacji zgromadzeń należały do organów gminy, które z racji bycia „bliżej obywateli” lepiej znały problemy społeczności lokalnych<sup>44</sup>.

## 5. Zakończenie

Dokonywanie klasyfikacji zgromadzeń, ich podziałów i dokonywanie charakterystyki poszczególnych form jest ze wszech miar uzasadnione i potrzebne. Zgromadzenia bowiem różnią się niekiedy znacząco od siebie, co wymaga odrębnego podejścia do nich przez ustawodawcę i zastosowania swoistych rozwiązań prawnych w celu zagwarantowania ich pokojowego przebiegu. Kontrowersyjne wydaje się jednak wprowadzanie podziałów wśród zgromadzeń, które ma służyć ich hierarchizacji. Ustrojodawca nie przyznaje pierwszeństwa żadnej formie zgromadzeń, co stawia pod znakiem zapytania możliwość tworzenie w ogóle takich hierarchii. Tymczasem aktualnie obowiązująca ustawa przyznaje pierwszeństwo w oparciu o hierarchię organizatorów zgromadzenia. Na dodatek ustawodawca przyznaje pierwszeństwo w organizowaniu zgromadzeń organom władzy publicznej, które to mają dyskusyjną podstawę konstytucyjną do organizowania tego rodzaju „impresz”. Ponadto regulacja ustawowa dość poważnie ogranicza wolność do kontrmanifestowania, gdyż precyzuje, których zgromadzeń nie można zakłócać innymi zgromadzeniami.

## Bibliografia

- Banaszak B, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Boć J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
- Bodnar A., Ziółkowski M., *Zgromadzenia spontaniczne*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 5.
- Czarny P., Florczak-Wątor M., Kubas S., *Trener akademicki. Prawo konstytucyjne*, Warszawa-Bielsko-Biala.
- Czarny P., Naleziński B., *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998.
- Czarny P., Naleziński B., *Wolność zgromadzeń*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
- Gajewski S., Jakubowski A., *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Gebethner S., *Opinia z 25 marca 2003 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 2.

---

<sup>44</sup> *Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (druk sejmowy nr 1044)*, s. 5-6, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/opinia-RPO-do-zmiany-prawa-o-zgromadzeniach-druk-sejmowy-1044> [dostęp: 14.11.2018].

- Haczkowska M. (red.), *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.
- Kuczma P., *Udział obywateli w procedurze zmiany Konstytucji*, [w:] J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, Toruń 2017.
- Kuczma P., *Wolność zgromadzeń i jej ograniczenia wynikające z zasady proporcjonalności (w orzecznictwie trybunałów)*, [w:] P. Szymaniec (red.), *Zasada proporcjonalności a prawa człowieka i obywatela w systemach prawnych państw członkowskich UE*, Wałbrzych 2015.
- Mamak K., *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Sarnecki P. (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 1999.
- Wróbel A., *Wolność zgromadzania się*, [w:] M. Chmaj, W. Orłowski, W. Skrzydło, Z. Witkowski, A. Wróbel, *Wolności i prawa polityczne*, Kraków 2002.

