

Liczba uczestników zgromadzenia i jej znaczenie prawne w obecnym i dawnym prawie o zgromadzeniach

Streszczenie

Korzystanie z wolności zgromadzeń może przybierać zróżnicowane formy, ale obiektywny sens wyrazu „zgromadzenie” musi zakładać spełnienie kilku warunków. Z pewnością nie jest nim masowy udział, lecz z drugiej strony nie jest możliwe uznanie wystąpienia jednej tylko osoby za zgromadzenie. Autor niniejszego artykułu uważa liczbę trzech zgromadzonych za wystarczającą. Minimalna liczba uczestników zgromadzenia publicznego była elementem definicji ustawy – Prawo o zgromadzeniach z dnia 5 lipca 1990 r. wyznaczającej przedmiot regulacji, o czym nie było wzmianki w objaśnieniach zawartych w poprzednich ustawach. Pojawia się pytanie, czy celowe jest odnoszenie się do liczebności uczestników zgromadzenia w definicji ustawowej lub w innych przepisach dotyczących zakresu ingerencji prawa w wolność zgromadzeń. Z pewnością badanie liczby uczestników jest obarczone kilkoma trudnościami. Autor rozważa, czy mimo istotnych zastrzeżeń co do tego kryterium definicyjnego nie mogło ono, przy bardziej prowolnościowej wykładni spełniać pozytywnej roli. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 września 2014 r., K 44/12 orzekł o niekonstytucyjności ujęcia liczby osób w definicji zgromadzenia, wskazując zwłaszcza na brak regulacji i ochrony prawnej zgrupowań łączących mniej niż piętnaście osób. Tej cechy nie zawiera już definicja zawarta w nowej ustawie.

Słowa kluczowe

zgromadzenie, wolność zgromadzeń, liczba uczestników, notyfikacja

Abstract

The exercise of freedom of assembly may take different forms, but the objective meaning of the word ‘assembly’ must be subject to a number of conditions. It is certainly not mass attendance, but, on the other hand, it is not possible to consider one person’s speech as an assembly. The author of this article considers the number of three participants to be sufficient.

The minimum number of participants of the public assembly was an element of the definition of the Law on Assemblies of 5 July 1990 determining the subject matter of regulation, which was not mentioned in the explanations contained in the previous acts. The question arises whether it is advisable to refer to the number of participants of the meeting in the statutory definition or in other provisions concerning the scope of interference with the freedom of assembly. Certainly, the checking of the number of participants is burdened with several difficulties. The author considers whether, despite the important objections to this definition criterion, it could not, in a more prudent interpretation, fulfill a positive role. The Constitutional Tribunal in its judgment of 18 September 2014, K 44/12, ruled on the unconstitutionality of including the number of persons in the definition of the assembly, using the argument of the lack of regulation and legal protection of groupings connecting less than fifteen people. This feature is no longer included in the definition contained in the new act.

Keywords

assembly, the freedom of assembly, the number of participants, notification of the planned assembly

1. Wprowadzenie

Niezależnie od definicji legalnych wyrazy mają swój sens obiektywny. Zgromadzenie publiczne (odróżnienie od zebrań prywatnych lub tych w lokalach jest wciąż istotne) służy do wspólnego wyrażenia poglądów w jednym miejscu i czasie. Zakłada to istnienie pewnej więzi psychicznej lub intelektualnej między uczestnikami. W takiej formie ekspresji poglądów biorą udział jednostki, samodzielnie o tym decydując, ale sama ta forma zakłada pewną zbiorowość, nawet niewielką. Zgromadzenie powstaje między innymi po to, by zaistniała komunikacja społeczna w wybranej przez uczestników sprawie, nawet jeśli odzew społeczny zwykle jest słaby. Głoszący swoje poglądy w pojedynkę korzysta z wolności słowa, a nie zgromadzeń. Celem artykułu jest rozważenie, z uwzględnieniem tła historycznego i elementów praktyki, liczby zgrupowanych w zgromadzeniu jako jednego z wyznaczników określonej regulacji prawnej.

W polskiej literaturze przedmiotu tylko niektórzy autorzy rozważają kwestię liczebności zgrupowania osób korzystających z wolności zgromadzeń. Z reguły mówi się o udziale kilku osób bez bliższego określenia (tak np. P. Czarny i B. Naleziński)¹. Niektórzy, np. W. Sokolewicz² i A. Wróbel³ uważają, że wystarczy dwóch uczestników zgromadzenia. W zbliżonej kulturze prawnej Niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny za jedną z cech zgromadzenia uznaje zgrupowanie kilku (bez bliższych określeń) osób⁴. W amerykańskich definicjach prawniczych przechodzi się do porządku nad dokładnym określeniem liczby zgromadzonych przy wskazaniu, że chodzi o kilka osób⁵.

Rzymianie mówili: *tres faciunt collegium*. Zebrani na zgromadzeniu nie stanowią ściśle rzecz biorąc kolegium, ale podobnie jak ono chcą uzyskać choćby minimalny wpływ na życie publiczne lub przynajmniej debatować na wybrany temat. Para małżon-

¹ P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 576.

² W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Uwaga 13 do art. 57*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2016.

³ A. Wróbel, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1-18*, Warszawa 2010, s. 694.

⁴ *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* (dalej: BVerfGE) 69, p. 315 (343); BVerfGE, *Order of the First Chamber of the First Senate of 12 July 2001*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2001, pp. 901-902, http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2001/07/qk20010712_1bvq002801en.html [dostęp: 22.05.2017].

⁵ J. Bouvier, *A Law Dictionary, Adapted to the Constitution and Laws of the United States and of the Several States of the American Union*, Philadelphia 1856, <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/assembly>, [dostęp: 18.05.2017].

ków czy też jakakolwiek inna para nie jest przekonująca jako wyraz więzi intelektualnej różnych osób. Poza tym dwuosobowy układ komunikacyjny mówcy i jednego słuchacza nie przypomina zupełnie „wspólnych obrad”. Jeśli więc pokusić się o określenie obiektywnego sensu zgromadzenia, to ostrożnie proponowałbym liczbę co najmniej trzech osób zebranych dla wspólnego i publicznego wyrażenia poglądów. Oczywiście nie muszą być to poglądy wyłącznie polityczne.

2. Regulacja ustawowa

W ustawach w tej materii liczba uczestników zgromadzenia bywa regulowana wprost, gdy ustawa wprowadza w definicji zgromadzenia minimalną ich liczbę (art. 1 ust. 2 ustawy – Prawo o zgromadzeniach z dnia 5 lipca 1990 r.). W stanowych regulacjach w USA prawo nie odnosi się precyzyjnie do tej liczby. Nietypowo regulowana jest ta kwestia w Indiach. Liczba co najmniej pięciu osób zawarta wskazana jest w kodeksie karnym z 1860 r. w definicji bezprawnego zgromadzenia obok innych ustawowych znamion czynu⁶.

Spotykane jest także niejako uboczne odniesienie się do wielkości zgromadzenia, gdy nakazuje się w procedurze zgłoszeniowej podać przewidywaną liczbę uczestników. Zwykle traktuje się założoną wielkość zgromadzenia z pewną elastycznością. W Federacji Rosyjskiej jednak liczba uczestników zgromadzenia deklarowana wobec władz miejskich przez organizatorów traktowana jest w praktyce jako maksymalna granica⁷.

Niezależnie od ewentualnych definicji można rozważać takie znaczenie liczebności zgromadzeń, by proporcjonalnie do wzrostu ich masowości zwiększać intensywność regulacji prawnej, zwłaszcza w zakresie obowiązków organizatorów. Manifestacja kilkudziesięciu tysięcy osób jest przecież większym wyzwaniem dla organizacji ruchu publicznego czy nawet szerzej – porządku publicznego niż zgrupowanie na przykład stu, pięćdziesięciu czy dziesięciu osób.

W perspektywie historycznej ustawodawstwa polskiego zagadnienie to wygląda następująco. W ustawie o zgromadzeniach z dnia 11 marca 1932 r. regulowano tylko zgromadzenia publiczne dostępne – odrębnie, w lokalach i na otwartej przestrzeni, czyli „pod gołym niebem” – dla nieograniczonej liczby osób. Zwołanie osób do lokalu w celach publicznych wymagało zawiadomienia władz, a na otwartej przestrzeni – zezwolenia⁸.

⁶ B. Kołaczkowski, *Kształtowanie się regulacji prawnych zgromadzeń w Polsce oraz w wybranych krajach o anglosaskiej tradycji prawnej*, 2014, <http://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zoge4tkmbwga3domq> [dostęp: 24.05.2017].

⁷ W tle faktycznym sprawy *Frumkin p. Rosji*, skarga nr 74568/12, wyrok Izby z dnia 5 stycznia 2016 r. leżał m.in. problem większego rozmiaru manifestacji na moskiewskim Placu Błotnym 6 maja 2012 r. przeciwko nieprawidłowościom podczas wyborów prezydenckich. Moskiewska prokuratura rejonowa wydała ostrzeżenie o nieprzekraczaniu zadeklarowanej liczby uczestników.

⁸ Zob. szerzej P. Suski, *Zgromadzenia i imprezy masowe*, Warszawa 2007, s. 52-54.

Kwestia liczebności uczestników nie odgrywała też istotnej roli w ustawie o zgromadzeniach z 1962 r. W związku z koniecznością uzyskania zezwolenia (z wyjątkiem m.in. zgromadzeń organizowanych przez władze państwowe, organizacje polityczne, związki zawodowe) w praktyce spotkanie kilku osób dyskutujących w miejscu ogólnie dostępnym bywało traktowane przez funkcjonariuszy milicji jako „nielegalne zgromadzenie” z konsekwencjami z tego wynikającymi.

Zasadniczą zmianę w samej koncepcji zgromadzeń i jej normatywnym wyrazie przyniosła ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach⁹ (zastąpiona następnie ustawą z dnia 24 lipca 2015 r. o tym samym tytule). Generalnie rzecz biorąc, mieściła się ona w ramach obowiązującej w latach 1991-1997 konstytucyjnej formuły, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom wolność słowa, druku, zgromadzeń i wieców, pochodów i manifestacji” (art. 83). Ustawa niewątpliwie rozszerzyła gwarancje omawianej wolności, wcześniej dość iluzoryczne. Jednocześnie wprowadzono definicję zgromadzenia w brzmieniu: „Zgromadzeniem jest zgrupowanie co najmniej 15 osób, zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska.” Od frekwencji zgrupowania zależał też obowiązek wysłania na nie przedstawiciela gminy. Obowiązek ten powstawał przy liczbie ponad 500 osób.

Dyskusyjne jest znaczenie prawne przytoczonej wcześniej definicji. Pojawiająca się w niej liczba 15 nie była całkiem przypadkowa, nawiązywała do innych ówczesnych regulacji minimalnej liczebności założycieli partii politycznej, stowarzyszenia, klubów poselskiego. Czy taka analogia legitymizowała to kryterium? Niekoniecznie. Od początku przeważały zdania krytyczne w tym zakresie. Według L. Wiśniewskiego ustalenie tego elementu definicji przyjęto w sposób dowolny i bez uzasadnienia w polskiej tradycji¹⁰. Podobny pogląd przedstawili P. Czarny i B. Naleziński dodając, że nieliczne zgrupowania zostały pozbawione prawnej ochrony¹¹. Również A. Ławniczak uznał omawiany próg liczebności za zbyt wysoki i krępujący swobody obywatelskie zakładając, że z powodu ustawowej definicji zgromadzenia niektórzy organizatorzy rezygnowali z odbycia zgromadzenia, gdy zebranie 15 osób było niemożliwe¹². Co do samego kryterium liczebności warto jednak dodać, że niemal każda wyznaczona normą prawną granica matematyczna mogłaby spotkać się z zarzutem arbitralności.

Uwagi krytyczne nie były pozbawione podstaw, niemniej powstaje pytanie, czy ustawowa definicja ograniczała wolność zgromadzeń, czy też – przy wykładni przyja-

⁹ T. j. Dz. U. z 2013 r. poz. 397 ze zm.

¹⁰ L. Wiśniewski, *Wolność zgromadzeń w świetle prawa o zgromadzeniach*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 4, s. 41.

¹¹ P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998, s. 69.

¹² A. Ławniczak, *Wolność zgromadzeń*, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/52929/18_Artur_Lawniczak.pdf [dostęp: 18.05.2017].

znej konstytucji – miała liberalne znaczenie? Narosły tu chyba nieporozumienia. Sens prawny tego elementu definicji nie był, moim zdaniem, oczywisty. Gdyby założyć, wnioskując *a contrario*, że grupa poniżej piętnastu osób nie stanowiła zgromadzenia, to oczywiście ograniczałoby to wolność zgromadzeń, jeśli uznać to za działanie nielegalne, a nie indyferentne. Trzeba przyznać, że tak rozumiany próg frekwencji byłby ograniczeniem rozważanej wolności nie przewidzianym przez art. 31, ust. 3 Konstytucji, który normuje warunki ograniczania konstytucyjnych swobód i praw. Prawdopodobnie nikt nie głosił tezy, że względy bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony zdrowia itd. wymagały udaremnienia odbycia akurat najślabszych frekwencyjnie zebrań publicznych. Nie trzeba chyba wywodzić, że nie taki jest sens wzmianki o możliwości ograniczenia wolności zgromadzeń w art. 57 Konstytucji.

Trafniejsze wydaje się jednak inne rozumowanie kryterium liczebności. Intencja ustawodawcy w momencie przełomu ustrojowego była prowolnościowa. Granica 15 osób, jak wskazuje dyskusja posłów w trakcie pierwszego czytania, miała uchronić mniejsze grupy zebrane we wspólnym celu przed ingerencją władz¹³ – z wyjątkiem przypadków naruszenia ustaw karnych – by policjant nie nakazywał rozejść się już kilku osobom zachowującym się spokojnie.

W definicji z art. 1 ust. 2 nie użyto zwrotu „w rozumieniu ustawy”, co nie znaczy, że jej rola była bardziej uniwersalna. Prawo o zgromadzeniach z 1990 r. było w zasadzie o organizowaniu zgromadzeń, a do istoty wolności zgromadzeń odnosił się tylko art. 1 ust. 1 słowami: „każdy może korzystać z wolności zgromadzeń”. Należało raczej przyjąć, że w definiensie nie tyle objaśniono treść zjawiska zgromadzenia mającego unormowanie w hierarchicznie wyższej konstytucji, ale wyznaczono zakres przedmiotowy ustawy. Tym bardziej jeśli definicję czytać w powiązaniu z zawartą w bezpośrednim sąsiedztwie deklaracją wolności zgromadzeń dla każdego. Wolność publicznego roztrząsania spraw gwarantowana była samą Konstytucją (art. 57), także w związku z wolnością wypowiedzi (art. 54), która już bez cienia wątpliwości nie zależy od liczby osób.

Warto zauważyć, że w wytycznych OBWE z Komisją Wenecką¹⁴ zaleca się, by tylko przy istotnej (*substantial*) liczbie uczestników zgromadzenia zasadne było notyfikowanie władzom. Zawiadamianie o planowanej manifestacji (pochodzie, marszu, pikiecie itp.) nie jest w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka uznawane samo w sobie za naruszenie wolności słowa i wolności zgromadzeń¹⁵. Nie wynika stąd jednak nakaz stosowania notyfikacji ani to, że grupa mniejsza nie może publicznie

¹³ Zob. wypowiedzi posłów Hanny Suchockiej i Czesława Kaweckiego, Sprawozdanie stenograficzne z 30 pos. Sejmu RP w dniach 17 i 18 maja 1990 r., s. 186-187.

¹⁴ Guidelines for Freedom of Assembly Procedural issues (PKT 115).

¹⁵ K. Boyle, *Thought, Expression, Association, and Assembly* [w:] D. Moeckli, S. Shah, S. Sivakumaran (eds.), *International Human Rights Law*, Oxford-New York 2010, s. 276.

prezentować poglądów. Brak zawiadomienia nie może prowadzić do uznania pokojowego zgromadzenia za wyjęte spod ochrony konstytucyjnej (wyrok TK z dnia 10 lipca 2008 r., P 15/08). Podobne tezy można odnaleźć także w orzecznictwie ETPC¹⁶.

W związku z powyższym znaczenie prawne tej definicji polegało na tym, że dla grup poniżej progu piętnastu osób nie obowiązywała notyfikacja, lecz nie krępował ich zakaz przeprowadzenia zgromadzenia. Wiązało się to niewątpliwie z ograniczeniem ochrony prawnej zgrupowań na przykład przed wrogimi kontrmanifestacjami.

Sama ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. była w jednej zasadniczej kwestii dwuznaczna. Wprowadziła ona częściowo niejasne przesłanki zakazu zgromadzenia publicznego: nie tylko ze względu na cel, ale także gdy ono samo „sprzeciwia się ustawie” [podkr. M.B.]. Jeśli więc przyjąć, moim zdaniem nietrafną, interpretację, że sam brak notyfikacji ustawie się sprzeciwiał, to istotnie ponad miarę proporcjonalności ograniczałoby to wolność wyrażoną w art. 57 Konstytucji. Pierwotne intencje były raczej wolnościowe, stąd za nielegalne mogły być uznane raczej tylko zgromadzenia gwałtowane, używające przemocy, przeprowadzane na terenie Obozów Zagłady, rozmyślnie niszczące mienie publiczne a nie tylko niezgłoszone.

3. Praktyczne konsekwencje określenia liczby uczestników zgromadzenia

Mimo że sama koncepcja definicji z ustawy z 1990 r. może być usprawiedliwiona, to w obiegu prawnym nie funkcjonowała ona najlepiej. O ile w wypadku dobrowolnych zrzeszeń precyzyjne ustalenia co do minimum członków mogą sprawdzać się w praktyce, to w przypadku luźniej zorganizowanych zgrupowań publicznych kryterium liczebności jest niezbyt funkcjonalne. Wielokrotnie pojawiały się praktyczne trudności w tej dziedzinie. Anonimowość omawianej formy wyrazu idei oraz na ogół otwarcie na stale dołączających nowych uczestników sprawia, że liczbę osób trudno z góry oszacować, nie mówiąc już o ścisłych rachunkach.

Dysfunkcjonalności omawianej definicji było kilka, wspomnę tylko o niektórych. Przykład pierwszy – w momencie otwarcia zgromadzenia brało w nim udział ponad 15 osób, ale z czasem liczba ta malała. W niektórych wypadkach władze gmin szczególnie pieczołowicie kontrolowały liczbę osób, gdy zgrupowanie balansowało na krawędzi tej granicy. Tytułem przykładu, podczas kilkudniowego zgromadzenia alterglobalistów na Rynku w Krakowie liczba uczestników stopniowo malała, choć była trudna do dokładnego obliczenia. Pewnego ranka przedstawiciel miasta liczył uczestników, gdy część z nich

¹⁶ Tak w wyrokach ETPC w sprawie *Bukta v. Węgry* 17.07.2007 oraz, w związku ze spontanicznym charakterem manifestacji: *É. Molnár v. Węgry*, ETPCz 10346/05.

spala jeszcze w namiotach, co nie pasowało do konstrukcji przestrzeni publicznie dostępnej. Nie udaremniło to jednak tej czynności, a gdy okazało się, że liczba protestujących spadła poniżej piętnastu, przedstawiciel ogłosił zgromadzenie za samoczynnie rozwiązane. Pomijam tu kolejne etapy proceduralne. Sprawa stała się kanwą wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, a następnie Naczelnego Sądu Administracyjnego¹⁷, które nie napiętnowały, choćby w uzasadnieniu, absurdalności obliczania frekwencji. Trudność praktyczna wiąże się także z tym, jak odróżnić biorącego udział w zgromadzeniu od przypadkowego przechodnia.

Problem kolejny wiązał się nie tyle z liczbą zebranych, co raczej z ewentualnymi konsekwencjami braku notyfikacji z brakiem notyfikacji. Nie najlepszy stan kultury prawnej powodował trudność w odróżnieniu zgromadzenia niezgłoszonego władzom od zbiegowiska, choć to drugie naturalnie ma przebieg gwałtowny (art. 254 Kodeksu karnego)¹⁸. Ponadto rodziły się wątpliwości, czy brak notyfikacji małej grupki manifestujących był wykroczeniem z art. 52 § 2 pkt 2 Kodeksu wykroczeń. Przepis ten stale penaliżuje zwołanie zgromadzenia bez wymaganego zawiadomienia, jak również przewodniczenie takiemu zgromadzeniu. Można było przyjąć, że problem „wymaganego zawiadomienia” nie istniał wobec zgromadzeń poniżej 15 osób, ale nie był to pogląd dominujący na etapie stosowania prawa. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 lipca 2008 r., P 15/08 wyraźnie sugerował odstępianie przez sąd od karania niezgłoszenia zgromadzeń spontanicznych, ale, o ile mi wiadomo, podejście Policji do tego problemu nie zmieniło się w sposób istotny.

Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach, w części zawierającej wyrażenie „co najmniej 15” został wyrokiem TK z dnia 18 września 2014 r., K 44/12 uznany za niezgodny z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Jaki argument przyświecał wnioskodawcy (RPO)? Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zgrupowanie liczące mniej niż 15 osób nie podlega ochronie przewidzianej w ustawie o zgromadzeniach i może być, w niektórych sytuacjach, uznane za wykroczenie. Stanowi to przejaw takiego ograniczenia konstytucyjnej wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, które narusza istotę tej wolności. Określenie minimalnej liczby osób tworzących zgromadzenie publiczne w myśl art. 1 ust. 2 prawa o zgromadzeniach ma charakter arbitralny.

TK stwierdził, że „Problem konstytucyjny rozpatrywany przez Trybunał wiąże się z tym, że definicja zgromadzenia zastosowana w art. 1 ust. 2 prawa o zgromadzeniach

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 27 listopada 2013 r. I OSK 1938/13, Legalis 807185.

¹⁸ Zagrożenie stosowania tego przepisu nie powinno być częste, ale negatywne skutki dla uczestników może rodzić to, że występ z art. 254 § 1 k.k. jest przestępstwem formalnym, tzn. dokonany jest z chwilą samego wzięcia udziału w zbiegowisku.

jest węższa niż dyspozycja art. 57 Konstytucji. Kwestionowany przepis ustawowy wyłącza bowiem z zakresu zgromadzeń zgrupowania poniżej 15 osób” (pkt 4.2). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawowa definicja zgromadzenia, jako zgrupowania obejmującego co najmniej 15 osób, wprowadza element konstrukcyjny nieprzewidziany na gruncie konstytucyjnym. Trybunał podkreślił słusznie, że zgromadzeniem publicznym są także te pokojowe zgrupowania, których liczba uczestników nie spełnia tego kryterium, a jednocześnie przyjął, że sensem przesłanki liczebności uczestników ustanowionej w ustawie było wprowadzenie ograniczenia niecelowego w demokratycznym państwie. Ta ostatnia teza budzi zastrzeżenia ze względów przedstawionych wyżej. Nasuwa się też pytanie, czy istotnie notyfikacja ma głównie znaczenie gwarancyjne dla samych manifestantów, a jej brak prowadził do całkowitego pozbawienia zgromadzeń publicznych ochrony prawnej.

Wyrok ten ukoronował tendencję do zmiany pierwotnie wolnościowego modelu (lub, jak ujął to TK w wyroku K 34/99, w odniesieniu do zgromadzeń „wolności pozytywnej”) na swego rodzaju prawo z gwarancjami ochrony uczestników. W tej perspektywie zasadniczego znaczenia nabiera quasi-roszczenie manifestantów do władz o zapewnienie pokojowego przebiegu zgromadzenia. Wydaje się, że podobne założenia coraz mocniej przejawiają się też w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹⁹. Powstaje pytanie, czy pierwotny cel – wspólne, publiczne i niezależne od władz wyrażenie stanowiska lub także udział w debacie publicznej – nie schodzi przez to na odległy plan.

Piszącemu te słowa bliższa jest bardziej wolnościowa opcja wyłożona jako jedna z trzech możliwych w wyroku TK K 34/99, która polegałaby na tym, że organizator nie musi zawiadamiać ani tym bardziej wnioskować o zezwolenie organów administracji, lecz w razie poważnego naruszenia prawa musiałby on liczyć się z możliwością sankcji karnych. Dodajmy jednak, że przy zebraniach większych niż znikome (liczba 15 uczestników tak mogła być rozumiana) lub poważnie zakłócających ruch drogowy forma zawiadomienia powinna istnieć.

4. Wnioski

Minimalna liczba uczestników zgromadzenia publicznego była elementem definicji ustawy – Prawo o zgromadzeniach z dnia 5 lipca 1990 r. wyznaczającej przedmiot regulacji. Takie formułowanie definicji zgromadzeń jest w świecie rzadko spotykane. Od początku wspomniana definicja nie cieszyła się szerokim uznaniem w nauce prawa. Sens prawny tej definicji nie był jednak tak jednoznaczny, by zdecydowanie ją odrzucać. Za-

¹⁹ Tak m.in. wyrok cytowany w przypisie 7.

sadnicze znaczenie miało, przynajmniej w chwili ustanowienia tych reguł, by tylko przy większej liczbie uczestników zgromadzenia było ono notyfikowane władzom. Granica liczbowa 15 osób w definicji właściwie rozumiana nie naruszałaby wolności pod warunkiem doprecyzowania art. 52 Kodeksu wykroczeń dotyczącego odpowiedzialności organizatora za brak zawiadomienia o planowanym przedsięwzięciu.

Obecnie w ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach brak odniesień w definicji zgromadzenia do liczebności uczestników oczywiście słusznie zakłada się, że frekwencja może być znaczna, skoro zgromadzenie ma być dostępne dla nieokreślonej imiennie liczby osób. Podobnie jak w ustawie-poprzedniczce organizator w zawiadomieniu o zamierzonym zgromadzeniu obowiązany jest podać przewidywaną liczbę uczestników. Nie dotyczy to jednak zgromadzeń spontanicznych. Na pierwszy rzut oka rezygnacja z odniesienia w definicji do liczby zgrupowanych usuwa jedną z barier wobec zgromadzeń. Jednakże to, czy skutek tej zmiany będzie bardziej prowolnościowy – nie jest pewne.

Mimo pewnych trudności praktycznych, jakie niesie przewidywanie i ustalanie liczby zgromadzonych, rozważyć warto, by istniał wprost proporcjonalny wpływ frekwencji manifestacji na obowiązki organizatorów, a ewentualnie także na zasady kontroli przebiegu zgromadzenia. *De lege ferenda* proponowałbym, by tylko w razie planowanego zgrupowania powyżej pewnego progu frekwencji, na przykład powyżej 10 osób, istniał obowiązek zgłoszenia. Nie wymagałoby to zmiany definicji zgromadzenia obowiązującej od 2015 r. Uzasadnione byłoby także zmodyfikowanie art. 52 Kodeksu wykroczeń, tak aby organizator bardziej kameralnego zgromadzenia nie ponosił odpowiedzialności przewidzianej w tym przepisie.

Bibliografia

- Bouvier J., *A Law Dictionary, Adapted to the Constitution and Laws of the United States and of the Several States of the American Union*, Philadelphia 1856, <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/assembly> [dostęp: 18.05.2017].
- Boyle K., *Thought, Expression, Association, and Assembly*, [w:] D. Moeckli, S. Shah, S. Sivakumaran (eds.), *International Human Rights Law*, Oxford-New York 2010.
- 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.
- Kołaczkowski B., *Kształtowanie się regulacji prawnych zgromadzeń w Polsce oraz w wybranych krajach o anglosaskiej tradycji prawnej*, 2014, <http://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zoge4tkmbwga3domq> [dostęp: 24.05.2017].

- Ławniczak A., *Wolność zgromadzeń*, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/52929/18_Artur_Lawniczak.pdf [dostęp: 18.05.2017].
- Sokolewicz W., Wojtyczek K., *Uwaga 13 do art. 57*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Suski P., *Zgromadzenia i imprezy masowe*, Warszawa 2007.
- Wiśniewski L., *Wolność zgromadzeń w świetle prawa o zgromadzeniach*, „Państwo i Prawo”, 1992, nr 4.
- Wróbel A., [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1-18*, Warszawa 2010.