

JAKUB ZABŁOCKI

Uniwersytet Wrocławski
e-mail: jakub.zablocki@uwr.edu.pl

Prawo do bezpieczeństwa i porządku publicznego w realizacji prawa do zgromadzeń. Wybrane zagadnienia

Wstęp

Bezpieczeństwo i porządek publiczny to wartości podlegające ochronie prawnej. Należą do jednych z najistotniejszych elementów kształtujących zasady demokratycznego państwa prawnego, znajdując swój wyraz w wielu postanowieniach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.¹ Władze publiczne zo-

¹ Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP lub ustawa zasadnicza. Zob. art. 5: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”; art. 31 ust. 3: „[o]graniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa i porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”; art. 45 ust. 2: „[w]ylączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny”; art. 53 ust. 5: „[w]olność uzewnętrzniania religii może być ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób”; art. 61 ust. 3: „[o]graniczenie prawa [do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej — art. 61 ust. 1 — J.Z.] może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa”; art. 126 ust. 2: „Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”.

bowiązane są do ciągłego, nieprzerwanego realizowania zadań determinujących niezakłócone funkcjonowanie państwa, a przede wszystkim zapewnienia jego obywatelom poczucia ładu i stabilizacji społecznej.

Według Abrahama Masłowa bezpieczeństwo niezmiennie pozycjonowane jest jako podstawowa potrzeba w rozwoju człowieka². Niezależnie od tego, człowiek jako jednostka społeczna dąży do samorealizacji, wyrażania siebie oraz swoich poglądów, co czyni m.in. poprzez uczestnictwo w różnego rodzaju formach zgromadzeń publicznych. Realizuje w ten sposób przyrodzoną godność i wolność, przez które rozumie się sferę działań kształtowaną przez samodzielny wybór i autonomię człowieka, ograniczoną wolnością innych osób. Ustawa zasadnicza przyznaje komunikacji międzyludzkiej, wyrażanej w formie pokojowych zgromadzeń, szczególny status, zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej, oraz w zakresie formy uczestnictwa w debacie publicznej, a w konsekwencji — również sprawowaniu władzy w demokratycznym społeczeństwie³.

Rozumienie bezpieczeństwa i porządku publicznego

Bezpieczeństwo przez długi czas było utożsamiane ze stanem gwarantującym pewność istnienia i przetrwania. Współcześnie taki pogląd jest uznawany za zbyt wąski lub konserwatywny. W nowym ujęciu ma oznaczać nie tylko gwarancje nienaruszalnego przetrwania danego podmiotu, lecz także swobodę jego rozwoju. Próba ponownego zinterpretowania pojęcia „bezpieczeństwo” jest świadectwem wzrostu zainteresowania tą problematyką⁴. Z kolei porządek publiczny postrzegany jest jako uporządkowany odpowiednimi przepisami, wolny od zakłóceń, bieg życia zbiorowego. Jeżeli zaś chodzi o spokój publiczny, to oznacza on niezakłócony stan równowagi psychicznej nieokreślonej liczby osób, przy czym wykroczenia przeciwko spokojowi publicznemu wywołują zakłócenia tego stanu (zaniepokojenie, oburzenie i podobne reakcje ludzi)⁵.

W piśmiennictwie pojęcie „bezpieczeństwa” zestawiane jest z definicją „porządku publicznego”. Mimo że zagadnienia te nie doczekały się definicji legalnych w polskim prawodawstwie, jednak od dawna podejmowane są próby ustalenia ich zakresu znaczeniowego na gruncie doktrynalnym. Przedstawiciele nauki zgodnie przyznają, że są to terminy niejasne, wieloznaczne, które niełatwo pre-

² A. Masłow, *Abraham Masłow. Motywacja i osobowość*, przeł. J. Radzicki, Warszawa 2006.

³ H.E. Zadrożniak, *Zgromadzenia publiczne jako forma udziału obywateli w życiu społecznym*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 5, s. 63. Zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r., sygn. K 21/05, OTK-A 2006, nr 1.

⁴ P. Majer, *W poszukiwaniu uniwersalnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2012, nr 7, s. 11–12.

⁵ A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2002, s. 119.

czyjnie rozdzielić⁶. Trudność tę pogłębia chaos terminologiczny i przypadkowość używania przez prawodawcę podobnych pojęć⁷. Problem ten, jak wskazuje Ewa Olejniczak-Szałowska, jest niesłychanie ważny, gdyż stworzenie definicji bezpieczeństwa i porządku publicznego na podstawie prawa administracyjnego ma ogromne znaczenie dla ustalenia przedmiotu ochrony prawoadministracyjnej, sfery kompetencji organów administracji publicznej, a także dla właściwego stosowania prawa i ochrony jednostki⁸.

Zdaniem Kazimierza Strzyczkowskiego porządek publiczny jest całokształtem obowiązujących zasad i norm prawnych wyznaczających ogólne normy postępowania w państwie, gwarantujących jego właściwe funkcjonowanie jako organizacji społeczeństwa. Istotą tak rozumianego porządku publicznego jest stworzenie podstaw prawnych ładu społecznego opartego na uznanym i powszechnie zaakceptowanym systemie wartości i zasadach współżycia społecznego. Natomiast pojęcie bezpieczeństwa (publicznego) w szerokim ujęciu obejmuje ochronę państwa i jego interesów oraz ochronę zdrowia i życia obywateli, a także ich mienia przed wszelkimi zachowaniami (zamachami) godzącymi w te dobra. Ochrona tych dóbr jest zasadniczo zadaniem państwa, realizowanym w ramach funkcji policyjnej, której celem jest ochrona bądź przywrócenie stanu przestrzegania przepisów prawnych o porządku i bezpieczeństwie publicznym. W szczególności więc policja administracyjna ma na celu zagwarantowanie nienaruszalności obowiązującego porządku prawnego w zakresie porządku, bezpieczeństwa, mienia i określonych dóbr osobistych człowieka⁹.

Mimo że w definiowaniu pojęć „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny” zachodzą różnice, występują też sytuacje, w których oba terminy mogą być traktowane jako tożsame. Elżbieta Ura, Stanisław Pieprzny i Tomasz Pado przyjmują zatem, że porządek publiczny to pewien element bezpieczeństwa publicznego, którego zewnętrznym przejawem jest przestrzeganie norm prawnych,

⁶ Zob. S. Bolesta, *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawnicze” 1983, nr 1, s. 233 n.; W. Czapiński, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 9, s. 633–638; W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939; E. Ura, S. Pieprzny, T. Pado, *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 161–177; J. Zaborowski, *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1977. Za: E. Olejniczak-Szałowska, *Pojęcie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Policja administracyjna*, [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska et al., Warszawa 2014, s. 655–656.

⁷ Zob. S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2012; *idem*, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007; *idem*, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2011; *idem*, *Samorządowa policja administracyjna. Zagadnienia podstawowe*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 478–484. Za: E. Olejniczak-Szałowska, *op. cit.*

⁸ *Ibidem*.

⁹ K. Strzyczkowski, *Porządek i bezpieczeństwo publiczne*, [w:] *Prawo administracyjne. Część materialna*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2004, s. 187.

moralnych, obyczajowych i religijnych przez osoby fizyczne i inne podmioty, którego skutkiem jest harmonizacja życia poszczególnych jednostek i społeczności ludzkich¹⁰.

Zgromadzenie

Prawodawca konstytucyjny w art. 3 ust. 1 ustawy zawarł legalną definicję zgromadzenia, przez które należy rozumieć zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych.

Zgromadzenie — z uwagi na rolę ustrojową — wymaga zdefiniowania specyficznych dla niego elementów, a przy tym zapewnienia ochrony konstytucyjnej możliwie najszerszej kategorii takich zgromadzeń jak: manifestacji, demonstracji, spotkań, zebrań, pikiet itp. W najogólniejszym ujęciu zgromadzenie jest więc tymczasowym i jednoczesnym zgrupowaniem osób w związku z określoną sprawą o charakterze publicznym lub niepublicznym, odbywającym się w przestrzeni publicznej lub prywatnej, dostępnym dla nieograniczonego kręgu adresatów. Wspólnymi cechami licznych definicji zgromadzeń jest: intencjonalna obecność więcej niż jednej osoby w tym samym miejscu i czasie; łączący te osoby wspólny cel, którym jest odniesienie się do określonej sprawy; pokojowy charakter zgromadzenia; odformalizowany charakter zgromadzenia¹¹.

Podmiotowo-przedmiotowy zakres prawa do zgromadzeń

Na podstawie art. 4 ust. 1 Ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. — Prawo o zgromadzeniach¹² do kręgu osób uprawnionych do organizowania i uczestniczenia w zgromadzeniu zalicza się obywatele polskich¹³, cudzoziemców¹⁴ oraz apatry-

¹⁰ E. Ura, S. Pieprzny, T. Pado, *op. cit.*, s. 165–166.

¹¹ J. Sułkowski, *Komentarz do art. 57 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1. *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1356 n.

¹² Dz.U. z 2015 r. poz. 1485 z późn. zm.; dalej: ustawa.

¹³ Zgodnie z art. 2 Ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2012 r. poz. 161) w dniu wejścia w życie ustawy obywatelami polskimi są osoby, które posiadają obywatelstwo polskie na podstawie dotychczasowych przepisów.

¹⁴ Zgodnie z art. 3 pkt 2 Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1990) cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego.

dów¹⁵. Potwierdzeniem tego jest zapis art. 57 zd. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ujęcie takie dowodzi, że chodzi tu niewątpliwie zarówno o osoby fizyczne, osoby prawne, jak i wszelkiego typu jednostki organizacyjne. Z drugiej strony, prawodawca zawarł podmiotowe wyłączenia i zakazy dotyczące stosowania ustawy wobec: organów władzy publicznej¹⁶ oraz Kościołów i związków wyznaniowych¹⁷, co do których nie stosuje się ustawy; osób nieposiadających pełnej zdolności do czynności prawnych¹⁸, którym nie przysługuje prawo organizowania zgromadzeń; osób posiadających przy sobie broń, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne lub inne niebezpieczne narzędzia¹⁹, którym zakazuje się uczestnictwa w zgromadzeniach.

Zakres przedmiotowy znajdujemy natomiast w art. 3 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym zgromadzenie jest zgrupowaniem nieokreślonych imiennie osób w celu odbycia obrad lub wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych.

Przywołany przepis wskazuje, że intencją ustawodawcy było jak najszersze ujęcie przedmiotu zgromadzeń. Chodzi tu o sprawy publiczne, którego to pojęcia ustawa nie wyjaśnia. Zdaniem NSA sprawą publiczną jest w szczególności materia funkcjonowania państwa i jego organów, dotycząca interesów szerszej grupy obywateli lub gospodarowania mieniem publicznym²⁰. Z uwagi na charakter wolności gwarantowanej art. 57 Konstytucji RP jako zasadę należy przyjąć subiektywną koncepcję „sprawy publicznej”, a zatem że to same osoby tworzące zgrupowanie wyrażają, iż dana sprawa ma dla nich charakter publiczny. Koncepcja obiektywna, jako wyjątek, znajdzie zaś zastosowanie do oceny zgrupowania, którego uczestnicy będą twierdzić, że jego przedmiotem nie są wspólne obrady czy wyrażanie stanowiska w sprawach publicznych. Publiczny charakter zebrania będzie miało wówczas, jeżeli absorbuje społeczeństwo. Warto zaznaczyć, że tylko powyższa, „liberalna” interpretacja pojęcia „sprawy publicznej” pozwala zachować zgodność definicji zgromadzenia według art. 3 ust. 1 ustawy z konstytucyjnym pojęciem zgromadzenia²¹.

¹⁵ Zgodnie z art. 1 ust. 1 Konwencji o statusie bezpaństwowców, przyjętej dnia 28 sierpnia 1954 r. przez Konferencję Pełnomocników zwołaną na mocy rezolucji Rady Ekonomiczno-Społecznej nr 526 A (XVII) z dnia 26 kwietnia 1954 r., pojęcie „bezpaństwowiec” oznacza osobę, która nie jest uznawana za obywatela żadnego państwa w zakresie obowiązywania jego prawa.

¹⁶ Art. 2 pkt 1 ustawy.

¹⁷ Art. 2 pkt 2 ustawy.

¹⁸ Art. 4 ust. 1 ustawy.

¹⁹ Art. 4 ust. 2 ustawy.

²⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2016 r., sygn. I OSK 2317/14, Legalis nr 1455238.

²¹ S. Gajewski, A. Jakubowski, *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 34–44.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny w organizacji oraz przebiegu zgromadzenia

Zdaniem Jana Bocia bezpieczeństwo jest dobrem wspólnym, czego wyrazem jest zasięg ochrony interesu publicznego. Odbywa się nie tylko na obszarze realizacji norm prawnych z zakresu bezpieczeństwa. Ta realizacja jest bowiem elementem całości funkcjonowania administracji publicznej, jej ogólnej sprawności i efektywności oraz rzetelności i kultury w traktowaniu pojedynczego obywatela, który przecież jest zarówno adresatem wysiłków całej administracji, jak i głównym odbiorcą stanu bezpieczeństwa. Elementem szczególnie istotnym jest ochrona tegoż obywatela w kontekście dopuszczalnej interwencji w jego prawa, wolności i obowiązki — interwencji czynionych właśnie dla ochrony stanu bezpieczeństwa²².

W myśl art. 6 ustawy zadania w zakresie postępowania w sprawach dotyczących zgromadzeń należą do zadań zleconych gminy, na obszarze której są organizowane. Przepis ten jest konsekwencją art. 8 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²³, zgodnie z którym ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Natomiast dyspozycja art. 7 ust. 1 pkt 14 stanowi, że gmina wykonuje zadania własne przez zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, m.in. w sprawach dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Jednym z podstawowych kryteriów warunkujących realizację wolności zgromadzeń jest przesłanka pokojowych zamiarów, na co wskazuje art. 57 Konstytucji RP. Pokojowy charakter zgromadzenia wyraża się w bezpieczeństwie jego uczestników. Rolą władz publicznych jest więc zapobieżenie ryzyku wystąpienia niechcianych szkód, których przyczyny mogą mieć charakter obiektywny, wynikający np. z nieprzyjaznych człowiekowi warunków atmosferycznych, lub subiektywny, czyli mający źródło w działaniu uczestników zgromadzenia (identyfikacja celów zgromadzenia) lub osób trzecich (w szczególności intruzów). Obowiązkiem organów administracji publicznej jest nie tylko formułowanie przypuszczeń co do ewentualnych zagrożeń wpływających z planowanego zgromadzenia, lecz także wskazanie i wnikliwa identyfikacja negatywnych aspektów zgromadzenia na tle konkretnych okoliczności sprawy. Wymaga to wykazania, iż w okolicznościach konkretnej sprawy zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego albo mienia w znacznych rozmiarach ma charakter realny²⁴.

²² J. Boć, *O bezpieczeństwie wewnętrznym*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, red. A. Chajbowicz, T. Kocowski, Wrocław 2009, s. 21–25.

²³ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 446.

²⁴ J. Sułkowski, *op. cit.*, s. 1356 n. Zob. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2014 r., sygn. I OSK 2538/13, Legalis nr 776861.

W wyroku z dnia 18 września 2014 r.²⁵ TK orzekł, że wolność zgromadzeń obejmuje, zgodnie z brzmieniem art. 57 Konstytucji RP, wolność organizowania pokojowych zgromadzeń oraz uczestniczenia w nich. Wolność ta nie jest jednak nieograniczona i podlega odpowiednim obostrzeniom ustawowym.

Po pierwsze, należy zauważyć, że w zgromadzeniach nie mogą uczestniczyć osoby posiadające przy sobie broń, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne lub inne niebezpieczne materiały i narzędzia²⁶. Jak odnotowuje Aleksander Jakubowski, skoro branie udziału w zgromadzeniu, jeśli posiada się przy sobie przedmioty wskazane w art. 4 ust. 2 ustawy, stanowi wykroczenie z art. 52 § 1 Kodeksu wykroczeń²⁷, policja ma uprawnienia do przeszukiwania osób mogących zagrozić pokojowemu charakterowi zgromadzenia. Przy tym asysta policji jest elementem obligatoryjnej ochrony zgromadzenia i powinna mieć miejsce w liczbie i wyposażeniu funkcjonariuszy dostosowanym do rozmiarów spodziewanych zagrożeń²⁸.

Po drugie, ustawa w art. 8 precyzuje obowiązek informacyjny spoczywający na organie gminy. Organ gminy informuje niezwłocznie właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) policji, a na obszarze miasta stołecznego Warszawy — komendanta rejonowego policji, o organizowanym zgromadzeniu, przekazując zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia. Ponadto jeśli zgromadzenie ma odbyć się w pobliżu miejsc specjalnych, wówczas organ gminy informuje o terminie zgromadzenia oraz przewidywanej liczbie uczestników odpowiednio: ministra właściwego do spraw zagranicznych²⁹, Szefa Biura Ochrony Rządu³⁰, Komendanta Straży Marszałkowskiej³¹ i komendanta terenowej jednostki organizacyjnej Żandarmerii Wojskowej³².

Po trzecie, odnośnie do wymogów formalnych zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia ustawodawca w art. 10 ust. 1 pkt 5 wskazuje, że w notyfikacji organizator podaje informację o środkach służących zapewnieniu pokojowego przebiegu zgromadzenia, o ile je zaplanował. Wykładnia tego prze-

²⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r., sygn. K 44/12, OTK-A 2014, nr 8, poz. 92.

²⁶ Art. 4 ust. 2 ustawy.

²⁷ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. — Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1094).

²⁸ A. Jakubowski, *op. cit.*, s. 34–44.

²⁹ Jeżeli zgromadzenie ma zostać zorganizowane w pobliżu siedzib przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych, misji specjalnych i organizacji międzynarodowych korzystających z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych. Tak: art. 8 ust. 2 ustawy.

³⁰ Jeżeli zgromadzenie ma zostać zorganizowane w pobliżu obiektów podlegających ochronie Biura Ochrony Rządu. Tak: art. 8 ust. 3 ustawy.

³¹ Jeżeli zgromadzenie ma zostać zorganizowane w pobliżu obiektów podlegających ochronie Straży Marszałkowskiej. Tak: art. 8 ust. 4 ustawy.

³² Jeżeli zgromadzenie ma zostać zorganizowane w pobliżu jednostki wojskowej w rozumieniu art. 6 ust. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1414 z późn. zm.). Tak: art. 8 ust. 5 ustawy.

pisu potwierdza, że ustawodawca nie obliuguje organizatora do zapewnienia środków bezpieczeństwa, potwierdzając tym samym istniejący obowiązek ustawowy, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym. Z drugiej strony, nawet w przypadku oświadczenia organizatora o zaplanowanych środkach bezpieczeństwa, niewątpliwie nie zwalnia to gminy z konieczności dopełnienia obowiązku ustawowego, jako że organ nie może i nie powinien domagać się od organizatora wykonania jego zadań własnych. Należy przy tym jedynie zaznaczyć, że organizator, na wypadek planowanych środków zabezpieczających, powinien doprecyzować, jakie są to środki, co ułatwi organowi dostosowanie własnych metod.

Po czwarte, zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy, przebiegiem zgromadzenia kieruje przewodniczący. Organ gminy może natomiast wyznaczyć swojego przedstawiciela do udziału w zgromadzeniu. Wyznaczenie przedstawiciela jest obowiązkowe, jeśli istnieje niebezpieczeństwo naruszenia porządku publicznego³³. W literaturze podnosi się, że organ gminy powinien wyznaczyć takiego przedstawiciela zawsze, kiedy istnieje niebezpieczeństwo naruszenia porządku publicznego w trakcie trwania zgromadzenia. Ocena, czy takie niebezpieczeństwo jest prawdopodobne, została pozostawiona uznaniu organu. Może ona polegać na dotychczasowych informacjach od służb odpowiedzialnych za zapewnienie porządku i bezpieczeństwa czy zostać dokonana w oparciu o wiedzę na temat organizatorów i prawdopodobnych uczestników zgromadzenia. Wyznaczenie przedstawiciela może nastąpić w każdym czasie, a zatem również już w trakcie trwania zgromadzenia³⁴.

Po piąte, ustawa przewiduje procedurę na wypadek rozwiązania zgromadzenia wobec zaistnienia istotnego zagrożenia bezpieczeństwa. Zgromadzenie zorganizowane, na skutek wyboru organizatora, na podstawie przepisów uproszczonych, a więc niewymagających notyfikacji³⁵, może zostać rozwiązane przez przedstawiciela organu gminy, jeżeli jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, powoduje istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych bądź narusza przepisy ustawy albo przepisy karne, a organizator zgromadzenia, uprzedzony przez przedstawiciela organu gminy o konieczności rozwiązania zgromadzenia, nie rozwiązuje go³⁶. Przy wystąpieniu określonej sytuacji niebezpiecznej funkcjonariusz policji może zwrócić się do przedstawiciela organu gminy o rozwiązanie zgromadzenia, co następuje poprzez wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej dwukrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej organizatorowi zgromadzenia lub publicznie uczestnikom zgromadzenia w przypadku nie-

³³ Art. 17 ustawy.

³⁴ A. Jakubowski, *op. cit.*, s. 34–44.

³⁵ Zob. rozdział 2 ustawy.

³⁶ S. Gajewski, *op. cit.*, s. 144–157.

możności skontaktowania się z organizatorem zgromadzenia. Decyzję tę doręcza się organizatorowi zgromadzenia na piśmie w ciągu 72 godzin od jej podjęcia³⁷.

Po szóste, rozdział 4 ustawy został przewidziany dla zgromadzeń spontanicznych, rozumianych jako te, które odbywają się 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 publicznej³⁸. Odnośnie do środków bezpieczeństwa ustawodawca w art. 28 przesądził, że zgromadzenie spontaniczne może zostać rozwiązane przez funkcjonariusza kierującego działaniami policji, jeżeli: jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach; jego przebieg powoduje poważne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego; prowadzi do istotnego zagrożenia bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych; jego przebieg narusza przepisy niniejszej ustawy albo przepisy karne; zakłóca przebieg zgromadzeń organizowanych na podstawie pozostałych przepisów ustawy, w szczególności zgromadzeń wymagających notyfikacji, organizowanych w trybie uproszczonym lub też cyklicznych. Rozwiązanie zgromadzenia spontanicznego, w sytuacji wypełnienia którejkolwiek z przesłanek określonych w art. 28 ust. 1 ustawy, następuje przez wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej dwukrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia spontanicznego o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej publicznie uczestnikom tego zgromadzenia.

Uwagi końcowe

Unormowania administracyjnoprawne, będące wartością autoteliczną, muszą być jednocześnie nośnikiem i służyć innym, uniwersalnym, wyrażanym wprost bądź pośrednio przez całe prawo, zwłaszcza ustawę zasadniczą, wartości³⁹. Konstytucyjnie umocowane prawo do zgromadzeń stanowi przejaw poszanowania państwa dla wolności jednostki. Jakkolwiek dobro to podlega pewnym ograni-

³⁷ Organizatorowi zgromadzenia przysługuje prawo wniesienia odwołania od decyzji o rozwiązaniu zgromadzenia do sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę organu gminy w terminie 7 dni od dnia rozwiązania zgromadzenia. Przepisy art. 16 ust. 2–5 ustawy stosuje się odpowiednio, z tym że sąd okręgowy rozpatruje odwołanie nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania odwołania. Na postanowienie sądu okręgowego przysługuje zażalenie do sądu apelacyjnego w ciągu 5 dni od dnia doręczenia postanowienia. Od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje skarga kasacyjna. Tak: art. 25 ustawy.

³⁸ Art. 3 ust. 2 ustawy. Zob. A. Bodnar, M. Ziółkowski, *Zgromadzenia spontaniczne*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 5, s. 38–50.

³⁹ Z. Duniewska, *W dążeniu do przyzwoitego, przyjaznego dla człowieka prawa*, [w:] *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, red. A. Błaś, J. Boć, Wrocław 2014, s. 13; Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne. Zarys problematyki*, Warszawa 1993.

czeniu normatywnym. Chodzi tutaj w szczególności o potrzebę zapewnienia adekwatnych środków bezpieczeństwa i porządku publicznego, których zasadniczym celem jest stworzenie takich warunków materialnych i proceduralnych, aby urzeczywistnić cel, jakiemu ma służyć prawo, w tym wypadku umożliwienia realizacji wolności pokojowego zgromadzania się. Przegląd rozwiązań prawnych ujętych w ustawie prawo o zgromadzeniach, kierunkowanych wobec bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, potwierdza, że sfera wolności człowieka pozostaje w integralnym związku ze sferą regulującego ją prawa.

The right to safety and public order in the exercise of the right to assembly. Selected issues

Summary

The subject of the article is the issue of security and public order, analyzed on the basis of the implementation of the constitutional right of assembly. The existing Law on Assembly contains numerous provisions on the need for security measures, both in the preparation of the assembly as well as in its course. Obligations are related both to the municipality as well as the organizer. The author makes an interpretation of selected statutory provisions with respect to the position of law and jurisprudence of the courts.

Keywords: right to safety, right to assembly, Constitution of the Republic of Poland, human freedom.