

DOI: 10.31648/kpp.8117

Ada Dobkowska

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0000-0002-8987-3056

ada128128@gmail.com

Niektóre kwestie dotyczące regulacji prawnej zgromadzeń

Prawne znaczenie zgromadzeń

Każda ustawa zasadnicza może być charakteryzowana w kategoriach formy i treści¹. Do tzw. minimum konstytucyjnego zalicza się m.in. postanowienia dotyczące określenia pozycji prawnej jednostki w państwie². Status jednostki jest z kolei wyznaczany w szczególności poprzez określenie jej ogólnie rozumianych praw i obowiązków. Wśród praw znajdują się przede wszystkim takie, które mają charakter praw człowieka i podstawowych wolności. W ramach praw podstawowych wolności, obok wolności osobistych, określane są także swobody obywatelskie (wolności polityczne). Jedną z takich swobód jest w Polsce wolność zgromadzeń czy inaczej prawo zgromadzania się. Miały one zakotwiczenie w polskich konstytucjach, począwszy od Konstytucji marcowej³. W obecnej ustawie zasadniczej⁴ stanowi o tym art. 57, w którym czytamy: „Każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich”. Swoboda tego typu stanowi także międzynarodowy i europejski standard praw jednostki, o których

¹S. Rozmaryn, *Istota konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1950, z. 4, s. 44 i nast., R.M. Małajny, *Konstytucjonalizm a przedmiotowy zakres konstytucji*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997, s. 96 i nast.

²L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 33.

³Zob. art. 108 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267); art. 71 ust. 1 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232).

⁴Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483), dalej: Konstytucja).

mowa w Powszechnej deklaracji praw człowieka⁵, Międzynarodowym pakcie praw obywatelskich i politycznych⁶ oraz Europejskiej konwencji prawa człowieka i podstawowych wolności⁷, a także Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej⁸.

Ścisłe rozumianą wolność zgromadzeń czy prawo zgromadzania się, z których korzystanie zależy od woli jednostki i której istotę wiązać należy z faktem samorzutnego zgromadzania się obywateli w sprawach publicznych, należy odróżniać od mniej lub bardziej sformalizowanego uczestnictwa w zgromadzeniach organizowanych przez władze publiczne, które z kolei należy odróżniać od form demokracji bezpośredniej w samorządzie terytorialnym w postaci zebrań wiejskich i zebrań mieszkańców osiedla. Stąd też obok aspektu subiektywistycznego, związanego ze statusem jednostki w państwie, omawiana swoboda polityczna stanowi istotną instytucję społeczeństwa obywatelskiego. Zgromadzenia wynikają ze społecznej natury człowieka i są też sposobem zapewnienia jego potrzeb zbiorowych w zakresie identyfikacji i uzewnętrznienia interesu społecznego i wyrażania troski o dobro wspólne. Są też formą wspólnego naradzania się i manifestowania poglądów w sprawach istotnych społecznie. Mogą przybierać także formę demonstracji lub pikiety, których celem jest krytyka lub aprobata władzy. Stanowią zatem istotny czynnik życia publicznego, a może nawet instrument artykulacji politycznej – artykulacji w pewien sposób prostej, bo odbywającej bez udziału partii politycznych, organizacji społecznych (stowarzyszeń i związków zawodowych) czy innych ciał pośredniczących, oraz w pewien sposób artykulacji niesformalizowanej, bo bez wykorzystania środków prawnych w postaci petycji zbiorowej czy indywidualnych skarg i wniosków składanych w interesie publicznym.

Zgromadzenia nie są zatem indyferentne prawnie; co więcej, stanowią przedmiot regulacji konstytucyjnej oraz ustawodawstwa administracyjnego.

Wolność zgromadzeń i prawo zgromadzania się

Warto w pierwszej kolejności zwrócić uwagę, że omawiana swoboda polityczna może być charakteryzowana jako wolność zgromadzeń albo prawo zgromadzania się. Zarówno jedna, jak i druga konstrukcja prawna wpisuje się w istotę praw podmiotowych, jednakże wolność i prawo to kategorie rodzajowo różne. Chociaż są one bardzo często ze sobą łączone, to nie są to tożsame czy równoznaczne pojęcia. Bardzo ważne jest ich rozróżnienie. W innym wypadku mogą powstać bardzo poważne, merytoryczne błędy przy interpretacji wolności i praw jednostki.

⁵Zob. art. 20 rezolucji ONZ 217/III A z dnia 10 grudnia 1948 r. (niepublikowana).

⁶Zob. art. 21 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167).

⁷Zob. art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284).

⁸Zob. art. 12 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 1).

Według *Słownika języka polskiego* wolność oznacza możliwość, prawo nieskrępowanego działania, niezależność osobistą, swobodę⁹. Oprócz ujęcia słownikowego, wolność może być definiowana również z perspektywy innych nauk, np. filozofii. Już ponad 2 tys. lat temu Arystoteles wskazywał, że wolność jest przeciwieństwem niewolnictwa.

W niniejszych rozważaniach warto jednak położyć większy nacisk na definicję prawniczą tego pojęcia i wskazać, jak ją określają klasycy prawa konstytucyjnego i administracyjnego. Według Leszka Garlickiego zasada wolności zakłada, że każdemu przysługuje swoboda decydowania o własnym postępowaniu. Tym samym ingerencje władzy publicznej w tę swobodę następować mogą tylko w sytuacjach i w formach przewidzianych konstytucyjnie. Innymi słowy, zasada wolności formułuje domniemanie swobody decyzji i działań, natomiast dla poddawania ich ograniczeniom konieczna jest zawsze interwencja prawodawcy. Zasada ta została ujęta odwrotnie niż zasada legalizmu (art. 7), określająca sytuację organów władzy publicznej i pozwalająca im na działanie tylko w zakresie przyzwolenia (kompetencji) ustanowionej przez prawo¹⁰. Feliks Siemieński definiuje wolność jako możliwość postępowania według własnej woli zainteresowanej osoby, a więc i możliwość wyboru różnego postępowania¹¹.

Z kolei z perspektywy administratywisty Jerzego Supernata wolność może być rozumiana z jednej strony raczej jako wolność od kontroli i ograniczeń ze strony państwa (takie negatywne rozumienie wolności jest charakterystyczne przede wszystkim dla Stanów Zjednoczonych Ameryki, ale także na przykład dla Australii) niż wolność robienia pewnych rzeczy (*individual freedom as negative liberty*), a z drugiej strony jako wartość, którą gwarantuje państwo i które zatem ma rozliczne pozytywne obowiązki przez równe poddanie wszystkich obywateli (mieszkańców) prawu (takie rozumienie wolności jest charakterystyczne m.in. dla Francji i Niemiec)¹².

Powołując się na Konstytucję, Jan Zimmermann wskazuje, że dwa początkowe artykuły drugiego rozdziału pozwalają na zbudowanie pewnej ogólnej, konstytucyjnej definicji wolności. Wynika ona ze sformułowań: „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela” (art. 30 zd. pierwsze) i „nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje” (art. 31 ust. 2 zd. drugie). Konstytucja uznaje więc, że wolność człowieka istnieje niezależnie od prawa i że jest ona kategorią jednolitą¹³. Trybunał Konstytucyjny określa wolność jako prawo negatywne, które pociąga za sobą jedynie obowiązek państwa do powstrzymania się od ingerencji w działania jednostek, które dysponują tym prawem¹⁴.

⁹Szerzej np. W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 2006.

¹⁰L. Garlicki, K. Wojtyczek, [w:] M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, wyd. drugie, Warszawa 2016, art. 31.

¹¹F. Siemieński, *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1979, s. 35.

¹²J. Supernat, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wolność w prawie administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 22-23.

¹³J. Zimmermann, [w:] J. Zimmermann (red.), op. cit., s. 14.

¹⁴Zob. wyrok TK z 20 lutego 2007 r., sygn. akt P 1/06.

W tym miejscu warto również przypomnieć definicję drugiego omawianego pojęcia. Prawo – według jednej z definicji ze *Słownika języka polskiego* – to uprawnienie przysługujące osobie fizycznej lub prawnej; inaczej: to, co komuś przysługuje i czego można się domagać¹⁵.

Z perspektywy nauk prawnych pojęć dotyczących prawa jest bardzo dużo. Warto w tym miejscu przywołać klasyczną definicję prawa, czyli zbioru norm postępowania ustanowionych albo uznanych przez upoważnione organy państwa. Jednak gdy mówimy o wolnościach i prawach jednostki, trzeba również przywołać definicję tego pojęcia, która kładzie nacisk na status prawny jednostki. W takiej sytuacji można niejako pojęcie prawa wyprowadzić z pojęcia wolności, ponieważ to właśnie prawo zapewnia ochronę wolności. W przeciwieństwie do wolności Trybunał Konstytucyjny często nazywa prawo prawem pozytywnym, tzn. takim, które pociąga za sobą obowiązek państwa do podjęcia działań pozytywnych na rzecz jednostek dysponujących tym prawem.

Wskazując różnice między wolnością a prawem, warto zacytować Jana Zimmermanna, który trafnie stwierdza, powołując się na tekst Konstytucji, że prawo zapewnia ochronę wolności, co wynika ze zdania drugiego cyt. art. 30: „Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych” oraz z art. 31 ust. 1: „Wolność człowieka podlega ochronie prawnej”. Obowiązek tej ochrony dotyczy wszystkich: „Każdy jest obowiązany szanować wolność i prawa innych” (art. 31 ust. 2). Z drugiej strony Konstytucja dopuszcza ograniczanie wolności przez prawo: „Ograniczenia 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 lub 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. 31 ust. 3). To dosyć pojemne sformułowanie posługujące się kilkoma pojęciami nieostrymi; daje ustawodawcy dość dużą swobodę interpretacyjną, co może spowodować niebezpieczeństwo polegające na wprowadzaniu przepisów ograniczających wolności i prawa obywateli w celu zwiększenia zakresu kompetencji organów władzy bądź w celu osiągnięcia doraźnych celów politycznych lub gospodarczych¹⁶.

Omawiane tu wolności określane są także mianem praw wolnościowych. Pojęcie to łączy w sobie właśnie podstawowe wolności i służy do ich odróżnienia od praw socjalnych i ekonomicznych¹⁷.

Przenosząc powyższe rozważania na określenie swobody zgromadzeń, można stwierdzić, że wolność zgromadzeń i prawo zgromadzania się to – mimo zróżnicowania ich nazw – w rzeczywistości pojęcia synonimiczne. Oznaczają w gruncie rzeczy to samo. Prawa zgromadzania się nie można traktować jako prawa nadanego przez państwo. Jest

¹⁵ Szerzej: W. Doroszewski (red.), op. cit.

¹⁶ Jan Zimmermann, [w:] J. Zimmermann (red.), op. cit., s. 14.

¹⁷ I. Harris, I. Berlin, *Two concepts of liberty*, [w:] M. Forsyth, M. Keens-Soper (red.), *The political classics: Green to Dworkin*, Oxford–New York 1996, s. 127 i nast.

to prawo podmiotowe o treści negatywnej, co oznacza, że jest przyznana sfera wolności, w którą ingerencja państwa może odbywać się jedynie przez prawo i do tego w ściśle określonych warunkach.

Niemniej jednak warto odnotować, że w Polsce występuje także prawo zgromadzania się w sensie ścisłym, które nie jest bezpośrednio związane z konstytucyjnymi swobodami politycznymi, ale jest uprawnieniem przyznanym przez ustawę. Dotyczy prawa zgromadzania się na terenach objętych reżimami obszarów specjalnych lub objętych władztwem zakładowym. Przykładem może być konieczność uzyskania zgody wojewody na odbycie zgromadzenia na obszarze byłych hitlerowskich obozów zagłady lub jego strefy ochronnej, wydanej w drodze decyzji¹⁸. Inną egzemplifikacją jest prawo członków wspólnoty uczelni do organizowania zgromadzeń na terenie uczelni¹⁹.

Ściśle rozumiane prawo zgromadzania się może być także odnoszone do zgromadzeń organizowanych przez organy władzy publicznej, które stanowią formę wypełniania funkcji publicznych, w tym wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej, a nie realizację wolności zgromadzeń. Udział w tego typu zgromadzeniach nie jest objęte swobodą polityczną, ale wyborem innej natury.

Zgromadzenia i pojęcia pokrewne

Zgodnie z art. 57 Konstytucji możliwość organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich jest wolnością polityczną. Wolność zgromadzeń polega na prawie do publicznego i zarazem pokojowego gromadzenia się ludzi, umożliwiając im wyrażenie własnych poglądów oraz wpływanie na procesy społeczne i polityczne. Warto w tym miejscu również przywołać definicję zgromadzenia z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach²⁰, czyli zgrupowania 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. Trzeba jednak podkreślić, co zostanie rozwinięte w dalszej części artykułu, że ustawa ta różnicuje poszczególne zgromadzenia i nadaje im różną wagę. W literaturze przedmiotu podkreśla się jednak dwie zasadnicze cechy zgromadzeń, tj. zebranie się osób w jednym miejscu oraz psychiczny związek zachodzący między tymi osobami, który wynika z chęci wymiany opinii lub poglądów²¹. Wolność ta jest przejawem pluralizmu, czyli możliwości wyrażania swoich poglądów i udziału w sprawowaniu władzy; zaliczana jest do grupy podstawowych swobód obywatelskich zaraz obok wolności słowa i stowarzyszania się. Według Europejskiej Komisji Praw Człowieka jest to filar społeczeństwa demokratycznego. Sam Trybunał Konstytucyjny w swoim

¹⁸ Zob. art. 7 ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 2120).

¹⁹ Zob. art. 52 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2022 r., poz. 574 z późn. zm.).

²⁰ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1389.

²¹ Szerzej: P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998.

orzecnictwie podkreśla, że wolność zgromadzeń stanowi jeden z istotniejszych elementów współczesnego standardu państwa demokratycznego w sferze podstawowych praw i wolności obywatelskich.

Stąd też otwarte zgromadzenia będące formą agitacji wyborczej, o których stanowi art. 107 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy²², a więc wiece wyborcze, muszą być zaliczone do kategorii zgromadzeń, choć w art. 249 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny²³ jest mowa o zgromadzeniach poprzedzających głosowanie, a w jego art. 260 o zgromadzeniach i zebraniach.

Warto jednak zwrócić uwagę, że nie każde zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu będzie uznane za zgromadzenie. Zgromadzenie, choćby było spontaniczne, należy odróżniać od imprez masowych, o których mowa w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych²⁴ oraz od penalizowanych Kodeksem wykroczeń zbiegowisk publicznych²⁵. Niemniej jednak można sobie wyobrazić, że uczestnicy imprezy masowej lub zbiegowiska publicznego, w związku z zaistniałym nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, zaczną odbywać wspólne obrady lub będą wspólnie wyrażać stanowisko w sprawach publicznych. Nie będzie to już bowiem udział w imprezie sportowej, artystycznej lub rozrywkowej albo obecność w ramach przypadkowego skupiska publicznego.

Zgromadzenia należy jednak odróżniać od prywatnych zebrań, o ile nie odbywają się na otwartej przestrzeni i nie są dostępne dla nieokreślonych imiennie osób.

Z podziałem na zgromadzenia i zebrania wiąże się także określone wydarzenia religijne. Z jednej strony niewątpliwie zgromadzenia mogą być organizowane w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych i do takich zgromadzeń nie mają zastosowania przepisy ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Jednakże wypełniając funkcje religijne, kościoły i inne związki wyznaniowe mogą organizować zgromadzenia religijne, o czym stanowi art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania²⁶. Zachodzi zatem pytanie, czy zgromadzenie religijne mieści się w zakresie omawianych zgromadzeń, czy stanowi raczej pojęcie autonomiczne. Z jednej strony w samej ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania w kontekście zgromadzeń jest mowa o zebraniach na drogach i placach publicznych oraz w pomieszczeniach użyteczności publicznej, co oznaczałoby, że chodzi o zebrania. Z drugiej strony natomiast, na mocy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, dokonano nowelizacji ówczesnej ustawy z dnia 29 marca 1962 r. o zgromadzeniach w ten sposób, że pewne wydarzenia religijne wyłączono spod obowiązywania tej ustawy. Chodziło zatem

²²T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1319 z późn. zm.

²³T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2345 z późn. zm.

²⁴T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2171 z późn. zm.

²⁵Zob. art. 50 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2008 z późn. zm.).

²⁶T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1153.

o to, żeby przepisów ówczesnej ustawy z dnia 29 marca 1962 r. o zgromadzeniach nie rozciągać na zgromadzenia i zebrania o charakterze religijnym, które odbywać się miały poza drogami, placami i budynkami publicznymi. Innymi słowy, jakiegokolwiek zebranie organizowane w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych, którego członkowie w związku z zaistniałym nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, zaczną odbywać wspólne obrady lub będą wspólnie wyrażać stanowisko w sprawach publicznych, choć w rzeczywistości będzie zgromadzeniem spontanicznym, jednakże na mocy wyłączenia stosowania ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. nie będzie podlegało jej regulacjom. Niemniej zgromadzenia religijne jako takie nie służą realizacji wolności zgromadzeń, rozumianej jako uznana przez państwo swoboda polityczna, ale są związane bardziej z wolnością wyznania i publicznym praktykowaniem kultu religijnego.

Konstytucyjne granice wolności zgromadzeń

Jak trafnie skonstratował Alexis de Tocqueville, „wolność człowieka kończy się tam, gdzie zaczyna się wolność drugiego człowieka”. W niektórych ustrojach państwowych maksyma ta wyznacza faktyczną granicę wolności zgromadzeń. Miarodajnym przykładem są Stany Zjednoczone. Już pierwsza poprawka do Konstytucji Stanów Zjednoczonych zakazywała ograniczania wolności zgromadzeń. Orzecznictwo Sądu Najwyższego dopuszcza jednak ustanowione przez Kongres szczególnie wyjątkowe ograniczenia prawa do pokojowych zgromadzeń („the right of the people peaceably to assemble”), dyktowane ważnym interesem władzy publicznej²⁷.

Powyższa maksyma urosła w Polsce do rangi zasady ustrojowej. Zgodnie z art. 31 ust. 2 Konstytucji „każdy jest obowiązany szanować wolność i prawa innych”. Ponadto w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne m.in. dla ochrony wolności i praw innych osób. Konstytucja dopuszcza także ustawowe ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej. Ograniczenia te mają być wprowadzone zgodnie z zasadą proporcjonalności, tzn. nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Formuła ta określana jest mianem klauzuli limitacyjnej²⁸. Klauzula taka wskazuje warunki, pod jakimi mogą być ograniczane wolności

²⁷ Szerzej: P. Gutierrez, *Wolność zgromadzeń w ujęciu porównawczym na tle orzeczenia Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki: United States v. Grace z 1983 r.*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Identyfikacja granic wolności i praw jednostki – prawoporównawcza analiza tożsamego przypadku pod kątem praktyki stosowania prawa amerykańskiego i polskiego*, Wrocław 2018.

²⁸ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, passim; J. Zakolska, *Problem klauzuli ograniczającej korzystanie z praw i wolności człowieka w pracach konstytucyjnych, w poglądach doktryny i orzecznictwa*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 5, s. 11–30.

i prawa określone w danym akcie prawnym²⁹. Zgodnie z art. 57 Konstytucji każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, a ograniczenie tej wolności może określać ustawa. Stosowanie klauzuli limitacyjnej do ww. art. 57 wpływa na kształtowanie ustawodawstwa zwykłego, dotyczącego prawnej regulacji zgromadzeń. Mogą to być ograniczenia ilościowe i ograniczenia jakościowe.

W zakresie ograniczeń ilościowych nie mogą występować bezwzględne zakazy wolności zgromadzeń, bo niweczyłyby istotę wolności zgromadzeń, ale takie techniki prewencyjne, jak ustawowy zakaz z zastrzeżeniem zawiadomienia (zgłoszenia) oraz ustawowy zakaz z zastrzeżeniem zezwolenia (zgody). Zezwolenie czy zgoda jako postacie decyzji administracyjnych nie mogłyby być wydawane w wykonaniu upoważnień do uznania administracyjnego, albowiem doszłoby do nieuprawnionej ingerencji administracyjnej w prawa i wolności człowieka, a dopuszczalna ingerencja to ingerencja ustawodawcza. Decyzja taka może tylko stwierdzać spełnienie warunków ustawowych do uchylenia zakazu korzystania, a nie może konstytuować nowych praw, bo wolność zgromadzeń wynika z mocy prawa, a nie z woli organu administracji publicznej. Ponadto decyzja ewentualnie aktualizuje wolność zgromadzeń w tym sensie, że jest swoista dyspensą. Niemniej także wprowadzenie ustawowego zakazu z zastrzeżeniem zawiadomienia lub zgłoszenia wprowadza stan, w którym korzystanie z wolności jest zawieszane do czasu jego uchylenia. Przy czym uchylenie tego ostatniego zakazu może nastąpić przez wpis do rejestru publicznego lub ewidencji bądź przez upływ czasu (tzw. uprawniające milczenie władzy). Tego typu ograniczenia są skierowane bardziej do organizatorów zgromadzeń niż jego uczestników.

Należy z naciskiem podkreślić, że od 1990 r. ustawodawca zwykły w sprawach zgromadzeń nie stosował zakazu z zastrzeżeniem zezwolenia (zgody), uznając tym samym, że środek ten zbyt głęboko ingerowałby w wolność zgromadzeń. Poprzez wprowadzenie regulacji zgromadzeń spontanicznych istnieje też kategoria zgromadzeń, których organizacja nie jest prawnie ograniczona pod względem ilościowym. Nie oznacza to, że korzystanie z wolności zgromadzeń będzie zupełnie swobodne. Będą bowiem miały zastosowanie ogólne ograniczenia dotyczące przebiegu zgromadzeń wypływające z ustawy. Ograniczenia te mogą być charakteryzowane jako nakazy i zakazy pewnego zachowania się uczestników zgromadzeń. Są to ograniczenia wolności zgromadzeń o charakterze jakościowym. Określają one sposób korzystania z wolności zgromadzeń przez organizatorów i uczestników zgromadzeń, np. ustawowe ograniczenia dotyczące osób nieposiadających pełnej zdolności do czynności prawnych, którym nie przysługuje prawo organizowania zgromadzeń, co nie oznacza zakazu uczestnictwa. Do tego też można zaliczyć ustawowe wyłączenie możliwości zgromadzania się z bronią, materiałami wybuchowymi, wyrobami pirotechnicznymi lub innymi niebezpiecznymi materiałami lub narzędziami.

²⁹ M. Piechowiak, *Klauzula limitacyjna a nienaruszalność praw i godności*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2(91), s. 56.

Obok klauzuli limitacyjnej w ustawie zasadniczej jest zawarta także tzw. klauzula derogacyjna. Zgodnie z art. 228 ust. 1 i ust. 3–4 Konstytucji w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej, a zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, określa ustawa, z tym że działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia. Istotą stanu nadzwyczajnego jest zatem to, że państwo może nawet odstąpić na czas jego wprowadzenia od swoich zobowiązań w sferze wolności i prawa człowieka i obywatela względem jednostek. Innymi słowy, wprowadzenie stanu nadzwyczajnego może wiązać się także z zawieszeniem możliwości korzystania z konstytucyjnych wolności i prawa człowieka i obywatela w określonym czasie. Obowiązuje tu także zasada proporcjonalności oraz adekwatności czasowej. Jednakże okresowe zawieszenie pewnych wolności i praw człowieka i obywatela jest ograniczeniem najdalej idącym, albowiem mogą być stosowane instytucje charakterystyczne dla sytuacji, w których zwykle środki konstytucyjne są wystarczające, a więc wyżej omówione ograniczenia ilościowe i jakościowe.

W art. 233 Konstytucji wskazano w sposób pozytywny lub sposób negatywny, które wolności i prawa człowieka i obywatela mogą być ograniczane w związku z wprowadzeniem odpowiedniego stanu nadzwyczajnego. Z zasad tych wynika, że wolność zgromadzeń może zostać ograniczona przez zawieszenie korzystania w przepisach ustawowych dotyczących stanu wojennego i stanu wyjątkowego. Wydaje się, że z przepisów dotyczących stanu klęski żywiołowej też można byłoby wprowadzić dodatkowe obostrzenia, ale nie takie, które prowadziłyby do zawieszenia korzystania z wolności zgromadzeń, tzn. tylko takie ograniczenia, które byłby pochodną zastosowania podstawy określonej treścią klauzuli limitacyjnej, np. prewencyjny zakaz korzystania w tej wolności, podlegający uchyleniu przez wydanie zezwolenia (zgody).

Zgodnie z Konstytucją państwo polskie może czasowo odstąpić od swoich zobowiązań w sferze wolności zgromadzeń tylko w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne okazały się niewystarczające przez wprowadzenie stanu wojennego albo stanu wyjątkowego, o ile ustawy regulujące te stany przewidują możliwość zawieszenia korzystania z tej wolności.

Kwestią sporną jest jednak zawieszenie korzystania z wolności zgromadzeń w dobie pandemii. W przepisach art. 46–46b ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi przewidziano stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii. Reżim tych stanów obejmuje możliwość wprowadzenia na obszarze województwa lub jego części bądź na obszarze więcej niż jednego województwa zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności. Abstrahując od oceny zasadności ograniczania wolności zgromadzeń w czasie pandemii, należy stwierdzić, że ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie jest jednak ustawą, o której mowa w art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, bo narusza istotę wolności zgromadzeń wprowadzając bezwzględny zakaz korzystania z wolności

zgrupowań. Nie jest też ustawą przewidzianą w art. 228 ust. 3 Konstytucji, bo stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii nie mieszczą się w zamkniętym katalogu stanów nadzwyczajnych, choć pod względem istoty zakaz organizowania widowisk i innych zgrupowań ludności oznacza zwieszenie wolności zgrupowań w określonym czasie.

Tego typu stany wyższej konieczności zostały wprowadzone ustawodawstwem administracyjnym, przez co wprowadzone reżimy nie mają „umocowania konstytucyjnego”; co więcej, dochodzi nawet do sprzeczności. Niemniej jednak zgodnie z art. 8 ust. 2 przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. W zakresie wolności zgrupowań Konstytucja przewiduje w art. 57 możliwość regulacji ustawowej, ale bez odsyłania do ustawy. Wydaje się zatem, że problem ten możliwy jest do rozwiązania bez udziału Trybunału Konstytucyjnego w drodze prokonstytucyjnej wykładni ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Co ciekawe, zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgrupowania, mimo wprowadzenia zakazu, nie powoduje wydania decyzji o zakazie zgrupowania, albowiem przesłanki wydania takiej decyzji nie przewidują takiej sytuacji. Udział w zakazanym ustawowo zgrupowaniu nie rodzi natomiast odpowiedzialności prawnej, gdyż za czyn zabroniony z art. 52 § 2 Kodeksu wykroczeń odpowiada tylko ten, kto przewodniczy zgrupowaniu zakazanemu.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Czarny P., Naleziński B., *Wolność zgrupowań*, Warszawa 1998.
- Doroszewski W. (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 2006.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998.
- Garlicki L., Wojtyczek K., [w:] M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, wyd. drugie, Warszawa 2016.
- Gutierrez P., *Wolność zgrupowań w ujęciu porównawczym na tle orzeczenia Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki: United States v. Grace z 1983 r.*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Identyfikacja granic wolności i praw jednostki – prawno-porównawcza analiza tożsamego przypadku pod kątem praktyki stosowania prawa amerykańskiego i polskiego*, Wrocław 2018.
- Harris I., Berlin I., *Two concepts of liberty*, [w:] M. Forsyth, M. Keens-Soper (red.), *The political classics: Green to Dworkin*, Oxford–New York 1996.
- Małajny R.M., *Konstytucjonalizm a przedmiotowy zakres konstytucji*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997.
- Piechowiak M., *Klauzula limitacyjna a nienaruszalność praw i godności*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2(91).
- Rozmaryn S., *Istota konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1950, z. 4.
- Siemiński F., *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1979.

- Supernat J., [w:] J. Zimmermann (red.), *Wolność w prawie administracyjnym*, Warszawa 2017.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.
- Zakolska J., *Problem klauzuli ograniczającej korzystanie z praw i wolności człowieka w pracach konstytucyjnych, w poglądach doktryny i orzecznictwa*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 5.
- Zimmermann J., [w:] J. Zimmermann (red.), *Wolność w prawie administracyjnym*, Warszawa 2017.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. Nr 44, poz. 267).
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).
- Rezolucja ONZ 217/III A z dnia 10 grudnia 1948 r. (niepublikowana).
- Międzynarodowy paktu praw obywatelskich i politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167).
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284).
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2016 r. C 202).
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2008 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1153).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2345 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 2120).
- Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2171 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1319 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1389).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2022 r., poz. 574 z późn. zm.).

Orzecznictwo

- Wyrok TK z 20 lutego 2007 r., sygn. akt P 1/06.

Some issues relating to the legal regulation of assemblies

Summary

According to the current Constitution, the status of an individual is determined by human rights and fundamental freedoms. One of these freedoms of a political nature is freedom of assembly. It has its foundations in Polish constitutions, starting with the March Constitution and ending with the Constitution of the Republic of Poland in 1997, as well as in international law. The aim of the article will be to analyze the current regulations in this area, taking into account the most problematic issues. It is worth bearing in mind that in the field of freedom of assembly, the Constitution provides in Art. 57 possibility of statutory regulation, but, importantly, it does not refer to the act. Therefore, it seems that this problem can be solved without the participation of the Constitutional Tribunal by way of a pro-constitutional interpretation of the Act of 5 December 2008 on preventing and combating infections and infectious diseases in humans. Moreover, the notification of the intention to organize an assembly, despite the prohibition being introduced, does not result in issuing a decision prohibiting the assembly, as the premises for issuing such a decision do not provide for such a situation.

Keywords: assemblies, law and freedom, Constitution, Law on assemblies