

Jerzy M. Ferenz

Kancelaria Adwokacka Adwokat dr Jerzy Ferenz

ORCID: 0000-0002-0871-0846

Przekroczenie uprawnień przez funkcjonariusza Policji a udaremnienie, rozwiązanie lub doprowadzenie do rozwiązania zgromadzenia zorganizowanego w trybie uproszczonym

Organizowanie pokojowych zgromadzeń i uczestniczenie w nich to jedna z podstawowych wolności obywatelskich w demokratycznym państwie prawa. Wynika ona wprost z suwerenności narodu, będąc jednym z podstawowych narzędzi dialogu między władzą publiczną a społeczeństwem¹. Pozwala jednostce na samorealizację oraz umożliwia jej komunikację z pozostałą częścią społeczeństwa². Nie ma natomiast charakteru absolutnego, na co wskazuje treść art. 57 Konstytucji stanowiąc, że jej ograniczenie może określać ustawa. Mając jednak na uwadze pozycję ustrojową omawianej wolności, jak również rolę jaką odegrała w historii Rzeczypospolitej Polskiej, wydaje się, że do wszelkich form jej ograniczania należy podchodzić ze szczególną ostrożnością.

W powyższym kontekście warto przyjrzeć się problematyce czynności służbowych, które podejmuje funkcjonariusze policji podczas interwencji wobec uczestników zgromadzeń organizowanych w trybie uproszczonym³. Zdaje się, że znacznie odbiegają one od norm kompetencyjnych rekonstruowanych na podstawie ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2015 r. poz. 1485), prowadząc do udaremnienia lub rozwiązania

¹ Zob. J. Sułkowski, [w:] M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, SIP Legalis, komentarz do art. 57, nb. 9.

² Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2008 r., sygn. P 15/08, OTK-A 2008, Nr 6, poz. 105.

³ Zagadnienie jest szczególnie aktualne wobec modyfikacji przepisów, które regulują problematykę organizowania i uczestniczenia w zgromadzeniach. Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2013 r. poz. 397) została bowiem uchylona i zastąpiona przez ustawę z dnia 24 lipca 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1485). Warto zauważyć, że uprzednio obowiązująca regulacja nie przewidywała postępowania uproszczonego w sprawach zgromadzeń.

zgromadzenia. W konsekwencji, zasadne wydaje się poczynienie rozstrzygnięcia, gdzie sięgają granice legalności podejmowanych przez nich działań, a kiedy przekraczają one granice bezprawności i wypełniają znamiona czynu zabronionego z art. 231 § 1 k.k.⁴. Wskazana problematyka wydaje się mieć szczególnie istotne znaczenie, w szczególności, że od zdarzeń we Wrocławiu w 2018 r. kwestia działań funkcjonariuszy policji i potencjalnego przekroczenia przysługujących im uprawnień jest tematem aktualnym⁵.

Zakres uprawnień funkcjonariusza policji podczas zgromadzenia zorganizowanego w trybie uproszczonym⁶

Przekroczenie uprawnień może zostać zrealizowane na dwa sposoby. Po pierwsze, przez działania, które co prawda pozostają w ramach uprawnień, lecz są podejmowane niezgodnie z wymogami prawa⁷. Na przykład funkcjonariusz policji ma prawo w określonych sytuacjach używać broni służbowej, jednak nie może tego czynić dowolnie, wedle swojego uznania, w oderwaniu od precyzyjnie określającej wskazaną kwestię regulacji. Po drugie, przekroczenie uprawnień następuje, kiedy działania nie pozostają w ich zakresie, lecz mają związek z pełnioną przez sprawcę funkcją⁸. Przykładem takiej sytuacji może być właśnie rozwiązanie przez funkcjonariusza policji zgromadzenia uproszczonego podczas interwencji. Niezbędne jest więc ustalenie zakresu jego praw i obowiązków w omawianym kontekście⁹.

⁴ Podmiotem czynu zabronionego z art. 231 § 1 k.k. może być bez wątpienia funkcjonariusz policji. Zgodnie z art. 231 § 1 k.k., funkcjonariusz publiczny, który przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. Na mocy art. 115 § 13 pkt 7 jako funkcjonariusza publicznego należy rozumieć między innymi funkcjonariusza organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego, jakimi są także funkcjonariusze policji, co wynika chociażby z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2017 r. poz. 2067). Należy również pamiętać o możliwości występowania zbiegów, w szczególności z art. 260 k.k. Wskazana norma nieco wężiej ujmuje odpowiedzialność sprawcy, wskazując, że udaremnienie przeprowadzenia odbywanego zgodnie z prawem zgromadzenia albo jego rozproszenie musi zostać dokonane przemocą lub groźbą bezprawną. Może więc się zdarzyć, że osiągnięcie wskazanych skutków przez funkcjonariusza policji ze względu na specyfikę jego działania nie będzie stanowiło czynu zabronionego z art. 260 k.k., lecz wypełni znamiona czynu zabronionego z art. 231 § 1 k.k.

⁵ Zob. B. Jaremczak, A. Kamińska-Nawrot, *Agresja i brutalność w Policji – zjawisko marginalne czy poważny problem*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 40, s. 118–119.

⁶ Wskazany rodzaj zgromadzenia w dalszej części pracy będzie określany mianem „zgromadzenia uproszczonego”.

⁷ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 5 września 2002 r., sygn. II AKa 74/02, OSA 2003 Nr 9, poz. 93, s. 23; zob. też Z. Kallaus, *Przestępne nadużycie władzy*, Warszawa 1982, s. 37.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Zob. R. Hałas, [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2017, SIP Legalis, komentarz do art. 231, nb. 3; zob. też A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 512.

W przypadku problematyki zgromadzeń organizowanych w trybie uproszczonym, o aktywnej roli policji można mówić wyłącznie w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, zgodnie z art. 19 ust. 5 ustawy prawo o zgromadzeniach, przewodniczący zgromadzenia ma obowiązek zażądania opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy albo uniemożliwia lub usiłuje udaremnić zgromadzenie. W przypadku, gdy nie podporządkowuje się ona żądaniu, wówczas przewodniczący powinien zwrócić się z prośbą o pomoc właśnie do policji. Ta nie rozwiązuje jednak w ten sposób zgromadzenia ani go nie utrudnia, lecz zgodnie z prawem realizuje swoją funkcję pomocniczą wobec przewodniczącego zgromadzenia, umożliwiając mu realizację jego obowiązków. Po drugie, na mocy art. 25 ust. 2 ustawy prawo o zgromadzeniach, funkcjonariusz policji ma prawo zwrócić się do przedstawiciela organu gminy o rozwiązanie zgromadzenia, jeżeli jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, powoduje istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych lub narusza przepisy niniejszej ustawy albo przepisy karne, a organizator zgromadzenia, uprzedzony przez przedstawiciela organu gminy o konieczności rozwiązania zgromadzenia, nie rozwiązuje go. W konsekwencji, ustawa wyraźnie wskazuje, że funkcjonariusz policji, nawet w sytuacji prawidłowego zaobserwowania okoliczności, które uzasadniałyby rozwiązanie omawianego rodzaju zgromadzenia, może jedynie przekazać swoje uwagi właściwemu organowi, jednocześnie nie posiadając samodzielnych kompetencji do jego rozwiązania¹⁰.

Odnosząc się więc do ewentualnych uprawnień, które umożliwiałyby funkcjonariuszowi policji rozwiązanie lub chociażby doprowadzenie do rozwiązania zgromadzenia uproszczonego, należy stwierdzić, że w ustawie prawo o zgromadzeniach takie się nie znajdują. Zgodnie z jej art. 26, do omawianej kategorii zgromadzeń stosuje się odpowiednio przepisy art. 12, art. 13, art. 17 i art. 19 ust. 1, 5 i 7, jednak żaden z nich, ani jakikolwiek inny znajdujący się w rozdziale 3 ustawy prawo o zgromadzeniach, nie uprawniają funkcjonariusza policji do opisanego wyżej działania. Na mocy art. 24 oraz art. 25 ust. 1 ustawy prawo o zgromadzeniach, rozwiązania zgromadzenia może dokonać wyłącznie organizator zgromadzenia albo przedstawiciel organu gminy, który jako jedyny posiada także kompetencję do uprzedzenia or-

¹⁰ W świetle ustawy prawo o zgromadzeniach, funkcjonariusz policji ma prawo rozwiązać wyłącznie zgromadzenie spontaniczne. Taką możliwość wspomniana ustawa ogranicza zarówno podmiotowo, jak i przedmiotowo. Zgodnie z art. 28, rozwiązać zgromadzenie spontaniczne może jedynie funkcjonariusz kierujący działaniami policji w sytuacji, gdy przebieg zgromadzenia: 1) zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach; 2) powoduje poważne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego; 3) powoduje istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych; 4) narusza przepisy ustawy prawo o zgromadzeniach albo przepisy karne oraz 5) zakłóca przebieg zgromadzenia zorganizowanego w pozostałych trybach (zwykłym, uproszczonym oraz zgromadzeń cyklicznych).

organizatora o takiej konieczności. W konsekwencji, mając na uwadze wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadę legalizmu, żaden inny podmiot nie ma prawa do podjęcia wyżej opisanych działań.

Rozwiązanie zgromadzenia lub doprowadzenie do jego rozwiązania dotyczy sytuacji, kiedy zdążyło się ono już rozpocząć¹¹. Zdarza się jednak, że nim do tego dojdzie, funkcjonariusze policji podejmują wobec organizujących się uczestników mającego się dopiero odbyć zgromadzenia takie działania, które prowadzą do jego rzeczywistego udaremnienia. W tym kontekście trzeba mieć na uwadze, że zgodnie z ustawą prawo o zgromadzeniach, wydanie uprzedniego zakazu zgromadzenia organizowanego w trybie uproszonym lub warunkowanie jego odbycia się od zgody jakiegokolwiek organu jest niedopuszczalne¹². Zgodnie z art. 22 ust. 1 wskazanej ustawy, wystarczające jest złożenie samego zawiadomienia o zamiarze jego zorganizowania. W konsekwencji, jedyną dopuszczalną formą reakcji organów władzy publicznej na nieprawidłowości, występujące w trakcie zgłaszania, jak również już podczas odbywania się zgromadzenia, jest zgodne z procedurami opisanymi w ustawie jego rozwiązanie dopiero po rozpoczęciu.

Wypełnienie znamion strony przedmiotowej

Biorąc pod uwagę fakt, że ustawa nie przyznaje funkcjonariuszowi policji prawa do rozwiązania, doprowadzenia do rozwiązania czy udaremnienia odbycia się zgromadzenia uproszczonego, należy stwierdzić, iż dopuszczenie się przez niego wskazanych czynów może stanowić przekroczenie przysługujących mu uprawnień¹³. Nie oznacza to jednak, że każde zachowanie, które będzie prowadziło do opisanego wyżej skutku, wypełni znamiona czynu zabronionego z art. 231 § 1 k.k. O ile dawniej uznawano, że samo stwierdzenie braku kompetencji było wystarczające¹⁴, to aktualnie przeważa pogląd, zgodnie z którym w sytuacji, kiedy zachowanie funkcjonariusza w ogóle nie dotyczy zakresu jego uprawnień, nie można mówić o tym, iż doszło do wypeł-

¹¹ Odwołując się do literalnej interpretacji pojęcia „rozwiązać”, należy stwierdzić, że obejmuje ono swoim zakresem zachowania polegające na spowodowaniu zaprzestania określonej aktywności (zob. <https://sjp.pwn.pl/sjp/rozwiaczac;2517542.html>, data dostępu: 5 lutego 2018 r.). W kontekście dyskusji odnośnie do zakresu norm prawa karnego, takie rozumienie tym bardziej umacnia fakt, że powinny być one interpretowane zawężająco.

¹² Zob. S. Gajewski, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski, *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2017, SIP Legalis, komentarz do art. 22, nb. 4 i 6.

¹³ Wskazuje się, że uprawnienie powinno się definiować jako znajdującą podstawę prawną kompetencję do dokonania określonej czynności (zob. J. Lachowski, [w:] M. Królikowski, R. Zawłocki, *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do artykułów 222–316*, Warszawa 2017, SIP Legalis, komentarz do art. 231, nb. 38).

¹⁴ Zob. J. Makarewicz, *Kodeks karny z komentarzem*, Lwów 1938, s. 361; wyrok Sądu Najwyższego z 31 maja 1933 r., sygn. II K 285/33, OSN 1933, Nr 8, poz. 157.

nienia znamion czynu zabronionego z art. 231 § 1 k.k.¹⁵. Podkreśla się, że powinno ono pozostawać w związku z urzędową działalnością funkcjonariusza, innymi słowy mieć służbowy charakter¹⁶.

W konsekwencji, do przekroczenia uprawnień nie dojdzie w sytuacji, gdy funkcjonariusz policji udaremni, bądź też doprowadzi do rozwiązania zgromadzenia jako osoba prywatna, a więc w swoim działaniu nie skorzysta, ani nie odwoła się do sprawowanej na co dzień funkcji. Celem przykładu można sobie wyobrazić zablokowanie przez grupę ludzi drogi dojazdowej do miejsca, gdzie ma się odbyć określone zgromadzenie, której inspiratorami i uczestnikami są sprzeciwiające się mu osoby. Sam fakt, że funkcjonariusz policji weźmie udział w takim zdarzeniu, nie będzie równoznaczny z popełnieniem przez niego czynu zabronionego z art. 231 § 1 k.k. Pomimo posiadania cechy szczególnej, która warunkuje poniesienie przez niego odpowiedzialności za przestępstwo indywidualne, jego zachowanie nie wypełni znamienia przekroczenia uprawnień, właśnie w związku z brakiem służbowego charakteru podejmowanych działań, jak również niewypełnieniem znamion strony podmiotowej¹⁷.

W związku z powyższym, niezbędne wydaje się ustalenie, kiedy zachowanie funkcjonariusza policji będzie miało służbowy charakter. Sam fakt, że nie stanowiło ono realizacji polecenia służbowego, jeszcze o niczym nie przesądza. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na czynniki zewnętrzne, do których powinno się zaliczyć przede wszystkim kwestie: ubioru (mundur czy strój cywilny), wyeksponowania posiadanych akcesoriów (broń, paralizator, legitymacja, a także odznaka) oraz używanego pojazdu (prywatny, czy oznakowany radiowóz lub motocykl). Po drugie, istotne znaczenie ma również to, czy w konkretnej sytuacji sprawca korzysta z pełnionej przez siebie funkcji. Bez wątplenia na służbowy charakter podejmowanych czynności będą miały wpływ wypowiedane przez niego komunikaty oraz jego gesty (po-

¹⁵ Zob. T. Kaczmarek, *Z problematyki przekroczenia władzy w teorii i praktyce*, „Nowe Prawo” 1960, nr 11, s. 1461–1462.

¹⁶ Zob. J. Lachowski, [w:] M. Królikowski, R. Zawłocki, *Kodeks...*, op. cit., komentarz do art. 231, nb. 29. Tenże autor podnosi, że znajduje to uzasadnienie „w rodzajowym przedmiocie ochrony, który leży u podstaw penalizacji określonych w tym przepisie zachowań, które muszą wiązać się z działalnością instytucji państwowych lub samorządu terytorialnego, a przede wszystkim ze służbą konkretnego funkcjonariusza publicznego” (Ibidem); zob. szerzej: B. Stefańska, [w:] R. Stefański, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 1554–1555; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2006 r., sygn. III KK 152/06, OSNKW 2007, Nr 2, poz. 15.

¹⁷ Nie oznacza to, że funkcjonariusz policji za opisane zachowanie nie poniósłby odpowiedzialności karnej. W zależności od konkretnej sytuacji, sprawca wskazanego w przykładzie czynu mógłby odpowiadać za popełnienie czynu zabronionego z art. 260 k.k., zgodnie z którym sankcji karnej podlega udaremnienie lub rozproszenie przemocą lub groźbą bezprawną zgodnego z prawem zgromadzenia. Należy także pamiętać o ewentualnej odpowiedzialności wykroczeniowej za przeszkadzanie lub usiłowanie przeszkadzania w organizowaniu lub w przebiegu niezakazanego zgromadzenia, o którym mowa w art. 52 § 2 pkt 1 k.w.

woływanie się na fakt przynależności do policji, okazanie odznaki, grożenie odpowiedzialnością karną itp.). Nie są bowiem tożsame sytuacje, gdy funkcjonariusz, po uprzednim przedstawieniu się imieniem, nazwiskiem oraz stopniem służbowym, nakazuje rozejście się zgromadzonym oraz sytuacja, gdy daje on wyraźnie do zrozumienia, że prosi o to jako zwykły obywatel i nie korzysta ze sprawowanej przez siebie funkcji. Warto jednak podkreślić, że atrybuty zewnętrzne, jakie cechują formalnie ubranego funkcjonariusza policji (mundur, broń, itp.), silnie oddziałują na świadomość jednostki, która może odczuwać respekt, obawę, a nawet posłuszeństwo. W takiej sytuacji funkcjonariusz powinien zachować należytą ostrożność, biorąc pod uwagę wpływ, jaki może wywrzeć na inne osoby¹⁸. Faktem jest, że w świadomości zbiorowej mundur stanowi emanację władzy wykonawczej.

Ustalwszy kwestię służbowego charakteru konkretnych czynności, zagadnieniem, które wymaga rozważenia, jest to, jakiego rodzaju zachowania mogą zostać uznane jako udaremniające, prowadzące do rozwiązania lub rozwiązujące legalne zgromadzenie. Można wyróżnić kilka ich typów, z czego należy wymienić przede wszystkim: 1) działania polegające na skierowaniu do uczestników zgromadzenia jasnego co do intencji komunikatu werbalnego lub niewerbalnego; 2) działania polegające na skierowaniu do uczestników zgromadzenia szeroko rozumianych gróźb; 3) działania polegające na wprowadzaniu uczestników zgromadzenia w błąd oraz 4) działania polegające na próbie wywarcia wpływu na sposób zachowania się przez uczestników zgromadzenia.

Do pierwszej ze wspomnianych kategorii należą zachowania, kiedy funkcjonariusz policji wprost oznajmia uczestnikom zgromadzenia, że rozwiązuje zgromadzenie lub jego zakazuje, czy też nakazuje jego uczestnikom rozejście się. Komunikat cechuje bezpośredniość, a jego treść nie pozostawia szczególnego pola do interpretacji. Do tej samej kategorii należy zaliczyć sytuacje, gdy funkcjonariusz używa środków innych niż słowne, a więc przede wszystkim siłowych, celem niedopuszczenia do odbycia się zgromadzenia lub doprowadzenia do rozejścia się jego uczestników. Tego typu zachowania obejmują między innymi: posługiwanie się pałą służbową, wypychanie tarczami uczestników zgromadzenia z określonego miejsca, użycie armatek wodnych oraz wszelkich innych dostępnych środków, do których funkcjonariusz ma dostęp w związku z pełnioną służbą.

Druga kategoria obejmuje zachowania, gdy funkcjonariusz policji kieruje wobec uczestników zgromadzenia różnego rodzaju gróźby. Mogą one dotyczyć użycia środków siłowych (np. wyniesienia uczestników poza określony

¹⁸ Doprecyzowując kwestię ostrożności, należałoby się odwołać do teoretycznej figury „wzorowego obywatela” i rozważyć, jak on zachowałby się w takiej sytuacji (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2002 r., sygn. II KKN 50/01, SIP Legalis; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 maja 2003 r., sygn. II KK 331/02, OSNwSK 2003 Nr 1, poz. 969; wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 29 listopada 2006 r., sygn., II AKa 96/06, SIP Legalis).

teren), jak również instrumentów prawnych (pociągnięcie do odpowiedzialności karnej, wykroczeniowej oraz cywilnoprawnej). Groźba nie zawsze musi być jednak ewidentna. Wystarczy, że przybierze formę łagodnego i pozornie niewzbudzającego wątpliwości komunikatu. Przykładowo funkcjonariusz policji może kierować do uczestników prośby lub twierdzić, że jedynie informuje ich o obowiązującym stanie prawnym oraz przestrzega przed potencjalnymi konsekwencjami ich działania, jednocześnie sugerując, iż nieosiągnięcie pożądanego przez niego rezultatu doprowadzi do podjęcia konkretnych czynności służbowych.

Trzecia z wymienionych kategorii dotyczy wprowadzania uczestników zgromadzenia w błąd. Obejmuje ona w szczególności sytuacje, gdy funkcjonariusz, wykorzystując brak znajomości prawa przez uczestników zgromadzenia, a także swój autorytet jako osoby kompetentnej i władnej w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego, mylnie informuje ich o zakresie praw i obowiązków oraz o zaistniałej w konkretnych okolicznościach sytuacji prawnej. Przykładowo można sobie wyobrazić, że funkcjonariusz stwierdza wobec uczestników zgromadzenia uproszczonego, że ich działania mają charakter bezprawny, a nawet wypełniają znamiona czynu zabronionego, z uwagi na brak uzyskania zgody, kiedy w świetle obowiązujących przepisów nie jest ona wcale wymagana.

Wreszcie ostatnia kategoria dotyczy działań, gdy funkcjonariusz policji stara się wywrzeć wpływ na przebieg zgromadzenia, ingerując w środki wyrazu, jakimi posługują się jego uczestnicy, a także sugerując zmianę miejsca lub czasu jego odbycia się. Takie zachowanie należy jednak ocenić jako niedopuszczalne. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wprost stwierdził, że wolność organizowania zgromadzeń „oznacza w szczególności swobodę wyboru czasu i miejsca zgromadzenia, formy wyrażania poglądów oraz swobodne ustalenie przebiegu zgromadzenia i prowadzenia obrad”¹⁹. Zostało również podkreślone, że poglądy można wyrażać na różne sposoby²⁰, a art. 54 ust. 1 ustawy zasadniczej „chroni wszelkie zgodne z prawem formy ekspresji, które umożliwiają jednostce uzewnętrznianie i eksponowanie własnego stanowiska”²¹. W konsekwencji, przekroczenie uprawnień w określonych sytuacjach może przykładowo stanowić żądanie ściszenia nagłośnienia używanego przez demonstrantów, zaprzestanie wznoszenia okrzyków, a także nakazanie schowania trzymanyh przez nich transparentów. Wymienione

¹⁹ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK 2000, Nr 5, poz. 142.

²⁰ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 61; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lutego 2015 r., sygn. SK 70/13, OTK-A 2015, Nr 2, poz. 14; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2008 r., sygn. SK 43/05, SIP Legalis.

²¹ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lipca 2011 r., sygn. P 12/09, OTK Seria A 2011 Nr 6, poz. 51.

formy ekspresji prezentowanego przez daną grupę osób stanowiska mogą być tak istotne²², że zastosowanie się do poleceń funkcjonariusza policji uczyni ich działanie bezcelowym, a w efekcie doprowadzi do braku realizacji założonych przez organizatorów zgromadzenia celów.

Należy zaznaczyć, że powyżej wymieniono jedynie najbardziej charakterystyczne zachowania, które mogą zostać uznane za udaremniające, prowadzące do rozwiązania lub rozwiązujące legalne zgromadzenie. Należy mieć jednak świadomość, że ich katalog jest znacznie szerszy. W omawianym kontekście należałoby przede wszystkim wymienić uporczywe i wielokrotne spisywanie wszystkich uczestników zgromadzenia, a także ich legitymowanie w sposób uniemożliwiający jego rzeczywiste przeprowadzenie²³.

Odnosząc się do wszystkich wymienionych wyżej sytuacji, nie ma jednak wątpliwości, że wskazane działania mają związek z pełnioną przez funkcjonariusza policji funkcją oraz stanowią wykorzystanie wynikających z niej uprawnień²⁴. W konsekwencji, mogą wypełniać znamiona czynu zabronionego z art. 231 § 1 k.k.

Naruszenie interesu społecznego

Prócz opisanego wyżej przekroczenia uprawnień, do ustalenia wypełnienia znamion czynu zabronionego z art. 231 § 1 k.k. konieczne jest stwierdzenie, że zachowanie sprawcy stanowiło działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. W tym drugim przypadku podnosi się, że ma on charakter ściśle indywidualny²⁵, w związku z czym abstrakcyjne ujęcie problematyki działania na jego szkodę, w oderwaniu od okoliczności konkretnego zdarzenia, należy ocenić jako stosunkowo trudne²⁶. Zasadne wydaje się jednak zestawienie kwestii interesu publicznego i przedmiotowej dla ni-

²² Oceniając na ile istotne były formy wyrażania poglądów, z których funkcjonariusz policji nakazał zrezygnować organizatorom i uczestnikom zgromadzenia, należy dokonać oceny przede wszystkim z obiektywnego punktu widzenia. Innymi słowy, należy rozważyć, czy abstrahując od towarzyszących uczestnikom zgromadzenia emocji, działanie funkcjonariusza rzeczywiście uczyniło ich przedsięwzięcie bezsensownym lub w znacznym stopniu ograniczyło jego celowość. Nie oznacza to jednak, że subiektywna ocena uczestników nie ma żadnego znaczenia, natomiast należy mieć świadomość mniejszej jej roli przy dokonywaniu wyżej wskazanej oceny.

²³ Opisanie czynności przysługującej co prawda funkcjonariuszowi policji, jednak we wskazanym przypadku są nadużywane, służąc do realizacji bezprawnego celu, stanowiąc przekroczenie uprawnień.

²⁴ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 5 września 2002 r., sygn. II AKa 74/02, OSA 2003 Nr 9, poz. 93, s. 23; zob. też Z. Kallaus, *Przestępne nadużycie...*, s. 37.

²⁵ Zob. J. Lachowski, [w:] M. Królikowski, R. Zawłocki, *Kodeks...*, op. cit., komentarz do art. 231, nb. 45.

²⁶ Warto jednak zauważyć, że realizacja wolności, o której mowa w art. 57 Konstytucji, mieści się także w prawach jednostki. Podnosi się bowiem, że ma ona znacznie nie tylko w kontekście rozwoju demokratycznego społeczeństwa, ale także właśnie w wymiarze indywidualnym (zob.

niejszego opracowania wolności zgromadzeń, rozważając, czy doniosłość wskazanej wartości konstytucyjnej nie powoduje, że w większości przypadków jej naruszenie będzie równoznaczne z wypełnieniem omawianego znamienia.

Interesem publicznym jest „interes bliżej nieokreślonej zbiorowości”²⁷. Już *per se* wydaje się, że we wskazanym pojęciu mieści się możliwość realizowania wolności zagwarantowanej w art. 57 Konstytucji. Możliwość organizowania i uczestniczenia w zgromadzeniach ma charakter fundamentalny, umożliwiając obywatelom wyrażanie swoich opinii i realne wpływanie na politykę władz publicznych²⁸. Wspomina się nawet o „demokracji demonstracji”²⁹ i podkreśla, że demokratyczny charakter państwa „wyraża się przede wszystkim w zagwarantowaniu wpływu członków społeczności na władze publiczne”³⁰, co stanowi naturalną konsekwencję „suwerenności narodu i założenia, że suweren komunikuje wolę swoim przedstawicielom”³¹. Podnosi się, że zgromadzenia stanowią instrument demokracji bezpośredniej, który staje się „narzędziem formowania woli społecznej”³². J. Sułkowski zauważa, że udział „gromadzących się członków społeczności w mechanizmie decyzyjnym jest kluczowy, gdy weźmie się pod uwagę ograniczony wpływ obywateli na władze publiczne innych form demokracji bezpośredniej”³³. W podobnym tonie wypowiada się Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, że omawiana wolność służy „oddziaływaniu na politykę państwa przez prezentowanie opinii, ocen, poglądów i żądań”³⁴.

W związku z powyższym, należy stwierdzić, że w sytuacji naruszenia tak istotnej wartości, jaką jest wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, istnieje domniemanie faktyczne, że takie zachowanie miało charakter działania na szkodę interesu publicznego³⁵. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na orzecznictwo. Wskazuje się w nim, że do sytuacji, kiedy stwierdzono, iż doszło do działania na szkodę interesu publicznego miało miejsce chociażby w przypadku naruszenia porządku

J. Sułkowski, [w:] M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja...*, op. cit., nb. 1, 69).

²⁷ Zob. J. Lachowski, [w:] M. Królikowski, R. Zawłocki, *Kodeks...*, op. cit., komentarz do art. 231, nb. 45.

²⁸ Zob. J. Sułkowski, [w:] M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja...*, op. cit., komentarz do art. 57, nb. 1.

²⁹ Zob. A. Etzioni, *Demonstration democracy*, Gordon & Breach Science, 1970, s. 50.

³⁰ Zob. J. Sułkowski, [w:] M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja...*, op. cit., nb. 9.

³¹ Ibidem.

³² Ibidem, nb. 11.

³³ Ibidem.

³⁴ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2008 r., sygn. P 15/08, OTK-A 2008, Nr 6, poz. 105.

³⁵ Warto zwrócić uwagę, że dla wypełnienia omawianego znamienia nie jest konieczne wystąpienie szkody, a jedynie realnej groźby jej powstania (zob. Zob. J. Lachowski, [w:] M. Królikowski, R. Zawłocki, *Kodeks...*, op. cit., komentarz do art. 231, nb. 50).

i dyscypliny wojskowej³⁶, pogorszenia stanu mienia publicznego³⁷, naruszenia normalnej kolejności załatwiania spraw w urzędzie³⁸, a nawet wykorzystywania sprzętu należącego do jednostki publicznej na cele prywatne³⁹. Bez wątplenia wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich zasługuje przynajmniej na taką samą ochronę prawną.

Na podstawie powyższych ustaleń, należy stwierdzić, że istnieje niewiele potencjalnych sytuacji, kiedy czyn polegający na przekroczeniu uprawnień przez naruszenie wolności organizowania zgromadzeń i uczestniczenia w nich nie wypełni znamienia działania na szkodę interesu publicznego. Wydaje się, że taki wyjątkowy charakter mogłyby mieć jedynie czyny znajdujące się na granicy znikomej społecznej szkodliwości lub poniżej niej. Przykładowo w sytuacji, kiedy funkcjonariusz policji rozwiązałby zgromadzenie uproszczone, które odbywałoby się na pustym polu, przy braku jakichkolwiek odbiorców prezentowanych przez demonstrantów treści, jego działanie mogłoby nie przekroczyć granicy karygodności, a zarazem nie stanowić działania na szkodę interesu publicznego.

Wypełnienie znamion strony podmiotowej

Niezależnie od stwierdzenia, że popełniony przez funkcjonariusza policji czyn nie mieścił się w granicach posiadanych przez niego uprawnień, rozstrzygnięcia w zakresie pozostawania w związku z jego działalnością służbową, aż wreszcie dokonania oceny odnośnie do działania na szkodę interesu społecznego lub prywatnego, należy pamiętać o tym, iż czyn zabroniony z art. 231 § 1 k.k. może zostać popełniony wyłącznie umyślnie, aczkolwiek zarówno w postaci *cum dolo directo*, jak też *cum dolo eventuali*⁴⁰. Innymi słowy, możliwość pociągnięcia funkcjonariusza policji do odpowiedzialności za udaremnienie, doprowadzenie do rozwiązania czy rozwiązanie zgromadzenia uproszczonego, uzależniona jest od ustalenia, czy swoim zachowaniem chciał on osiągnąć taki skutek lub przynajmniej godził się na jego wystąpienie.

³⁶ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 1970 r., sygn. Rw 224/70, SIP Legalis.

³⁷ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 października 1972 r., sygn. Rw 838/72, OSNPG 1973, Nr 6, poz. 74.

³⁸ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 1950 r., sygn. K 203/50, PiP 1950, Nr 8–9, s. 222.

³⁹ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 8 kwietnia 1964 r., sygn. IV K 794/61, OSPiKA 1965, Nr 2, poz. 42.

⁴⁰ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2010 r., sygn. WA 32/10, OSNwSK 2010 Nr 1, poz. 2214; Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 2007 r., sygn. WA 22/07, OSNwSK 2007 Nr 1, poz. 1045; Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 2003 r., sygn. WK 3/03, OSNwSK 2003 Nr 1, poz. 402.

Ustalenie wypełnienia znamion strony podmiotowej omawianego czynu wymaga wystąpienia kilku elementów. Po pierwsze, funkcjonariusz policji powinien mieć świadomość, że podejmowane przez niego działania stanowią przekroczenie przysługujących mu uprawnień⁴¹. Po drugie, powinien on zdawać sobie sprawę z tego, że jego aktywność stanowi działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego⁴². Należy jednak pamiętać, że „samo nastąpienie konkretnej szkody nie jest nieodzowne, wystarczy bowiem działanie na szkodę i możliwość nastąpienia tej szkody objęta zamiarem sprawcy”⁴³. Po trzecie, poza świadomością wyżej wskazanych okoliczności, konieczne jest wreszcie stwierdzenie występowania elementu wolicjonalnego⁴⁴. Podnosi się, że treścią woli, stanowiącej element konieczny zamiaru, „może być albo chęć przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków i tym samym działania na szkodę interesu prywatnego lub publicznego, ewentualnie liczenie się z tym, że podjęte zachowanie będzie realizowało te znamiona i niecofnięcie się, mimo to, przed takim zachowaniem”⁴⁵. Zamiar powinien więc obejmować również aspekt działania w roli funkcjonariusza, a w szczególności traktowanie podejmowanych czynności jako służbowych.

W wyżej zarysowanym kontekście warto zwrócić uwagę na sytuacje, które w konkretnych okolicznościach mogłyby prowadzić do wniosku o dekompletacji znamion strony podmiotowej, z uwagi na brak wystarczającej świadomości po stronie sprawcy. Należy przede wszystkim wskazać na braki w jego znajomości prawa, a w szczególności ustawy prawo o zgromadzeniach. Przykładowo można wyobrazić sobie sytuację, kiedy funkcjonariusz policji nie wiedząc, że nie istnieje wymóg uzyskania uprzedniej zgody na organizację zgromadzenia w trybie uproszczonym, przekazuje w tym zakresie błędne informacje jego uczestnikom, doprowadzając do ich rozejścia się⁴⁶. Możliwa jest również sytuacja, kiedy sprawca, wskutek niedopełnienia obowiązków ze strony właściwego organu gminy i wojewody w postaci braku opublikowania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o miejscu i terminie zgromadzenia, nie zdaje sobie sprawy z tego, że ludzie, wobec których podejmuje interwencję, stanowią grupę uczestników zgromadzenia⁴⁷.

⁴¹ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. WA 1/08, OSNKW 2008 Nr 4, poz. 31, s. 71; zob. też. J. Lachowski, [w:] M. Królikowski, R. Zawłocki, *Kodeks...*, op. cit., komentarz do art. 231, nb. 58.

⁴² Ibidem.

⁴³ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 1957 r., IV K 467/57, OSNCK 1958 Nr 4, poz. 38.

⁴⁴ Zob. J. Lachowski, [w:] M. Królikowski, R. Zawłocki, *Kodeks...*, op. cit., komentarz do art. 231, nb. 61.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Takie wydarzenie należy ocenić jako prawdopodobne chociażby ze względu na stosunkowo niedawną zmianę obowiązującego stanu prawnego.

⁴⁷ Taki wymóg nakłada na organ gminy i wojewodę art. 22 ust. 5 ustawy prawo o zgromadzeniach.

O ile obie wyżej wymienione sytuacje teoretycznie mogą prowadzić do dekompletacji strony podmiotowej czynu zabronionego z art. 231 § 1 k.k., to takiej oceny należy dokonać, biorąc pod uwagę okoliczności konkretnego zdarzenia, w szczególności analizując, czy ewentualny błąd (co do prawa lub co do znamion czynu zabronionego) ma charakter usprawiedliwiony. Warto zauważyć, że w sytuacji, gdy sprawca zostałby poinformowany przez organizatora lub uczestników zgromadzenia o zgodności z prawem ich działania, a przedstawiana przez nich informacja miałaby wiarygodny charakter (np. ze względu na powołanie się na konkretne podstawy prawne), wówczas powinien on powziąć ostrożność odnośnie do przedsięwziętych działań. W niektórych przypadkach nie sposób oczekiwać od funkcjonariusza policji dokładnej znajomości ustawy, a w szczególności luk i niejasności, które umożliwiają określone działania. Zachowaniem, którego w takiej sytuacji należałoby jednak od niego oczekiwać, byłoby skonsultowanie uzyskanych wiadomości z przełożonym lub inną kompetentną osobą (np. radcą prawnym zatrudnionym we właściwym dla zdarzenia urzędzie miasta lub gminy) i dopiero w dalszej kolejności podjęcie decyzji odnośnie do podjęcia konkretnych czynności służbowych. Podobnie weryfikacji w postaci skontaktowania się z właściwym organem powinna ulec otrzymana od uczestników zgromadzenia informacja o zgłoszeniu zgromadzenia, mimo braku wzmianki w biuletynie w tym zakresie (np. w sytuacji, gdy organizator okazuje funkcjonariuszowi policji wydruk wiadomości e-mail, w której dokonał wymaganego prawem zgłoszenia).

W powyższym kontekście wymaga podkreślenia, że niezachowanie odpowiedniej ostrożności przez brak weryfikacji przedstawianych przez uczestników zgromadzenia informacji nie jest prawnie indyferentne. Niezachowujący jej funkcjonariusz policji powinien liczyć się z prawdopodobieństwem wystąpienia doniosłych skutków, w szczególności działania w nieusprawiedliwionym błędzie. W zależności od okoliczności konkretnej sytuacji, jego uchybienie może wręcz prowadzić do zasadności przypisania mu działania, przynajmniej w zamiarze ewentualnym.

Konkluzje

Z poczynionych w niniejszym artykule rozważań wynika, że zakres uprawnień funkcjonariusza policji nie obejmuje czynności, których bezpośrednim celem byłoby rozwiązanie zgromadzenia uproszczonego lub uniemożliwienie jego odbycia. Prawo do rozwiązania ma jedynie organizator zgromadzenia albo przedstawiciel organu gminy we wskazanych w ustawie okolicznościach, a uprzednie zakazanie zgromadzenia uproszczonego przez kogokolwiek jest niedopuszczalne. Nie wymaga się również jakiegokolwiek

zgody na jego organizację, gdyż wystarczające jest złożenie odpowiedniego zawiadomienia. W konsekwencji, rozwiązanie, doprowadzenie do rozwiązania lub udaremnienie zgromadzenia uproszczonego może skutkować wypełnieniem znamion czynu zabronionego z art. 231 § 1 k.k.

Pociągnięcie funkcjonariusza policji do odpowiedzialności zależy jednak od tego, czy jego działanie miało charakter służbowy. Jedyne w takim przypadku można mówić o wypełnieniu znamion przedmiotowego czynu zabronionego. Ustalenia w tym zakresie powinny się koncentrować przede wszystkim na: 1) cechach sprawcy, które są możliwe do dostrzeżenia przez zewnętrznego i przeciętnego obserwatora zdarzenia (posiadanie widocznych atrybutów służbowych) oraz 2) sposobie jego zachowania (kwestia wykorzystywania sprawowanej funkcji do podejmowanych działań). Dopiero stwierdzenie, że działania sprawcy pozostawały w związku z urzędową działalnością funkcjonariusza pozwala na ewentualne pociągnięcie go do odpowiedzialności za czyn zabroniony z art. 231 § 1 k.k. W tym kontekście należy także zauważyć, że w praktyce istnieje bardzo szeroki katalog czynności sprawczych, które mogą zostać określone jako udaremniające, prowadzące do rozwiązania lub rozwiązujące legalne zgromadzenie. Większość z nich można jednak zakwalifikować do jednej z następujących kategorii: 1) kierowanie do uczestników zgromadzenia jasnego i bezpośredniego komunikatu werbalnego lub niewerbalnego; 2) kierowanie do uczestników zgromadzenia gróźb; 3) wprowadzenie uczestników zgromadzenia w błąd oraz 4) wywieranie wpływu na sposób zachowania się przez uczestników zgromadzenia.

Jednym ze znamion czynu zabronionego polegającego na przekroczeniu uprawnień jest również to, by zachowanie sprawcy stanowiło działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Należy stwierdzić istnienie domniemania faktycznego, że zachowanie, którego bezpośrednim celem było bezprawne udaremnienie, rozwiązanie lub doprowadzenie do rozwiązania zgromadzenia uproszczonego ma charakter działania na szkodę interesu publicznego. Wydaje się, że jedynie w wyjątkowych sytuacjach, jak nieprzekroczenie granicy karygodności, wskazane znamię nie zostanie wypełnione.

Wreszcie, wymaga podkreślenia, że czyn z art. 231 § k.k. może zostać popełniony jedynie umyślnie (zarówno w zamiarze bezpośrednim, jak i ewentualnym). W konsekwencji, do stwierdzenia wypełnienia znamion strony podmiotowej niezbędne jest ustalenie, że sprawca miał świadomość, iż jego działanie nie pozostaje w ramach przysługujących mu uprawnień. Co więcej, powinno się także ustalić istnienie aspektu wolicjonalnego, a więc chcenia lub godzenia się na popełnienie czynu zabronionego, w czym zawiera się również traktowanie podejmowanych czynności jako służbowych.

Należy jednak pamiętać o sytuacjach, które mogą wyłączać umyślność działania. W omawianym przypadku jako najbardziej prawdopodobne można wskazać brak wystarczającej znajomości prawa, a w szczególności ustawy

prawo o zgromadzeniach, jak również brak świadomości legalności odbywającego się zgromadzenia ze względu na zaniedbania innych organów. Jednak w sytuacji, gdy funkcjonariusz policji otrzymuje od uczestników wiarygodną informację, która mogłaby wyprowadzić go z błędu, powinien on zachować należytą ostrożność i postarać się o weryfikację otrzymanych wiadomości, jak również stanu wiedzy, którym sam dysponuje. Wydaje się, że jej niedochowanie może skutkować przyjęciem, iż popełnił czyn zabroniony z art. 231 § 1 k.k., działając przynajmniej w zamiarze ewentualnym.

Wykaz literatury

- Etzioni A., *Demonstration democracy*, Gordon & Breach Science 1970.
- Gajewski S., Jakubowski A., *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Grześkowiak A., Wiak K., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Jaremczak B., Kamińska-Nawrot A., *Agresja i brutalność w Policji – zjawisko marginalne czy poważny problem*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 40.
- Kallaus Z., *Przestępne nadużycie władzy*, Warszawa 1982.
- Królikowski M., Zawłocki R., *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do artykułów 222–316*, Warszawa 2017, SIP Legalis.
- Marek A., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Safjan M., Bosek L., *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, SIP Legalis.
- Stefański R., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2015.

Summary

Exceeding official authority by the police officer and frustration, dissolution or bringing to dissolution of the assembly organised in simplified procedure

Key words: exceeding official authority, police officer, freedom of assembly, dissolution of the assembly.

Organising of peaceful assemblies and participating in them is one of the fundamental civil freedom in the democratic state based on the rule of law. This paper contains considerations about the matter of official duties undertaken by police officers towards participants of assemblies organised in simplified procedure. It provides an attempt to establish where are the borders of the legality of their acts and when they exceed the border of legality and commit the crime under the article 231 section 1 of the penal code.