

Dz.U. 2000 Nr 53 poz. 649

WYROK

z dnia 28 czerwca 2000 r.

Sygn. K. 34/99

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Mączyński – przewodniczący

Stefan J. Jaworski

Wiesław Johann

Krzysztof Kolasiński

Jadwiga Skórzewska-Łosiak – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 26 czerwca 2000 r. na rozprawie sprawy z wniosku grupy posłów, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności:

1. Art. 65 ust. 7 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 98, poz. 602; zm.: Nr 123, poz. 779, Nr 160, poz. 1086; z 1998 r. Nr 106, poz. 668, Nr 133, poz. 872), z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2. Art. 65 ust. 1-5 prawa o ruchu drogowym z art. 31 ust. 3, art. 57 i 59 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 2 i 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) i z art. 1 i 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; zm.: z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177; z 1998 r. Nr 147, poz. 962), w zw. z art. 2, 7 i 9 Konstytucji RP;

3. § 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie określenia sposobu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas trwania imprez na

drogach, warunków ich odbywania oraz trybu postępowania w tych sprawach (Dz.U. Nr 59, poz. 631) z art. 31 ust. 3, art. 57, 59 ust. 3 i 4 Konstytucji RP w związku z art. 146 ust. 4 pkt 7 konstytucji oraz w związku z art. 1 ustawy o Policji, a także z art. 2 i 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) i z art. 1 i 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; zm.: z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177; z 1998 r. Nr 147, poz. 962);

4. § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie określenia sposobu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas trwania imprez na drogach, warunków ich odbywania oraz trybu postępowania w tych sprawach (Dz.U. Nr 59, poz. 631), z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

5. § 7 pkt 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie określenia sposobu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas trwania imprez na drogach, warunków ich odbywania oraz trybu postępowania w tych sprawach (Dz.U. Nr 59, poz. 631), z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

6. § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie określenia sposobu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas trwania imprez na drogach, warunków ich odbywania oraz trybu postępowania w tych sprawach (Dz.U. Nr 59, poz. 631), z art. 31 ust. 3, art. 57, 59 ust. 3 w związku z art. 7 Konstytucji RP, a także z art. 2 i 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) i z art. 1 i 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; zm.: z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177; z 1998 r. Nr 147, poz. 962) oraz z art. 9 Konstytucji RP;

7. § 11 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie określenia sposobu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas trwania imprez na drogach, warunków ich odbywania oraz trybu postępowania w tych sprawach (Dz.U. Nr 59, poz. 631) z art. 2, 7, 31, 42 ust. 1, art. 57 i 88 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 52 § 1 pkt 2 i art. 90 kodeksu wykroczeń;

8. Całego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie określenia sposobu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas trwania imprez na drogach, warunków ich odbywania oraz trybu postępowania w tych sprawach (Dz.U. Nr 59, poz. 631), z art. 2, 7, 8 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 92 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz z art. 2 i 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) i z art. 1 i 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; zm.: z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177; z 1998 r. Nr 147, poz. 962) oraz z art. 9 Konstytucji RP.

o r z e k a:

1. Art. 65 ust. 7 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 98, poz. 602; zm.: Nr 123, poz. 779, Nr 160, poz. 1086; z 1998 r. Nr 106, poz. 668, Nr 133, poz. 872; z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 43, poz. 483) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przez to, że przekazuje do samodzielnego unormowania w drodze rozporządzenia sprawę o istotnym znaczeniu dla realizacji konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, upoważniając organ władzy wykonawczej do stanowienia norm prawnych wykraczających poza ramy przepisów wydawanych tylko w celu wykonania ustawy, a ponadto nie określa wytycznych dotyczących treści aktu.

2. Art. 65 ust. 1, 2, 4 i 5 ustawy powołanej w pkt. 1 wyroku nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3, art. 57 i 59 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i nie jest niezgodny

z art. 2 i art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) oraz z art. 1 i 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; zm.: z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177; z 1998 r. Nr 147, poz. 962).

3. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie określenia sposobu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas trwania imprez na drogach, warunków ich odbywania oraz trybu postępowania w tych sprawach (Dz.U. Nr 59, poz. 631) jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ upoważnienie ustawowe, na podstawie którego zostało wydane, nie odpowiada wymogom określonym w art. 92 ust. 1 konstytucji.

4. Na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej utrata mocy obowiązującej przepisu ustawy powołanego w pkt. 1 wyroku i rozporządzenia powołanego w pkt. 3 wyroku nastąpi z dniem 28 czerwca 2001 r.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643), uznając wydanie orzeczenia za zbędne, umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym art. 65 ust. 3 ustawy powołanej w pkt. 1 wyroku oraz w zakresie pozostałych zarzutów dotyczących rozporządzenia powołanego w pkt. 3 wyroku.

Uzasadnienie:

I

1. Pismem z 27 października 1999 r. grupa posłów wystąpiła z wnioskiem o stwierdzenie:

1) niezgodności art. 65 ust. 7 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 98, poz. 602; zm.: Nr 123, poz. 779, Nr 160, poz. 1086; z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 133, poz. 872), z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP;

2) niezgodności art. 65 ust. 1-5 wymienionej ustawy z art. 31 ust. 3, art. 57 i art. 59 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 2 i art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) i z art. 1 i 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; zm.: z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177 oraz z 1998 r. Nr 147, poz. 962) w związku z art. 2, 7 i 9 Konstytucji RP;

3) niezgodności § 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie określenia sposobu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas trwania imprez na drogach, warunków ich odbywania oraz trybu postępowania w tych sprawach (Dz.U. Nr 59, poz. 631) z art. 31 ust. 3, art. 57, 59 ust. 3 i 4 Konstytucji RP w związku z art. 146 ust. 4 pkt 7 konstytucji oraz w związku z art. 1 ustawy o Policji, a także z art. 2 i 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych i z art. 1 i 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności;

4) niezgodności § 5 ust. 1 pkt 1 wymienionego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

5) niezgodności § 7 pkt 3 wymienionego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

6) niezgodności § 9 ust. 2 wymienionego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z art. 31 ust. 3, art. 57, 59 ust. 3 w związku z art. 7 Konstytucji RP a także z art. 2 i 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych i z art. 1 i 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz z art. 9 Konstytucji RP;

7) niezgodności § 11 wymienionego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z art. 2, 7, 31, 42 ust. 1, art. 57 i 88 ust. 1 konstytucji w związku z art. 52 § 1 pkt 2 i art. 90 kodeksu wykroczeń;

8) niezgodności całego wymienionego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z art. 2, 7, 8 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 92 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz z art. 2 i 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych i z art. 1 i 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz z art. 9 Konstytucji RP.

Pierwsze dwa zarzuty przedstawione we wniosku dotyczą art. 65 ust. 7 oraz art. 65 ust. 1-5 ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym. Wnioskodawcy zwracają uwagę, że art. 65 ust. 7 ustawy upoważnił Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do wydania w porozumieniu z Ministrem Transportu i Gospodarki Morskiej rozporządzenia regulującego sposób zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas trwania imprez na drogach, warunki ich odbywania oraz tryb postępowania w tych sprawach. W roku 1998, ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668), a więc już po wejściu w życie konstytucji, ustawodawca dokonał zmiany treści ust. 1-3 wymienionego artykułu, pozostawiając bez zmiany treść ust. 7. W ocenie wnioskodawcy treść art. 65 ust. 7 ustawy nie zawiera wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, a tym samym wymieniony przepis ustawowy jest niezgodny z art. 92 ust. 1 konstytucji. Niedokonanie odpowiednich zmian w art. 65 ust. 7 ustawy przy okazji jej nowelizacji jest ponadto sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Uzasadniając zarzut dotyczący art. 65 ust. 1-5, wnioskodawca stwierdza, że konstytucja, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności nakazują zamieszczenie ewentualnych ograniczeń w wykonywaniu prawa do zgromadzeń w ustawie. Ustawodawca nie może ustanowić normy blankietowej pozwalającej organowi władzy wykonawczej na swobodne interpretowanie zakresu tego prawa i ograniczanie go w sposób dowolny przez tworzenie norm faktycznie ograniczających lub uniemożliwiających zorganizowanie zgromadzenia. Ponadto, w ocenie wnioskodawcy, art. 65 ust. 1-5 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, zalicza do jednego zbioru zgromadzenia mające na celu realizację wolności i praw politycznych, a także imprezy sportowe, rekreacyjne i inne, stanowiące formę realizacji praw socjalnych i kulturalnych. Tymczasem między korzystaniem z praw politycznych a korzystaniem z praw socjalnych i kulturalnych zachodzi zasadnicza różnica. Nie różnicując wymogów, jakie muszą spełniać organizatorzy zgromadzeń i innych imprez, ustawodawca ustanowił w art. 65 ust. 2-5 ustawy normy niezgodne z art. 31 ust. 3, art. 57 i 59 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 2 i 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych i z art. 1 i 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Pozostałe zarzuty przedstawione we wniosku dotyczą przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 21 czerwca 1999 r. w sprawie określenia sposobu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas trwania imprez na

drogach, warunków ich odbywania oraz trybu postępowania w tych sprawach. Wnioskodawca dowodzi, że § 3 wymienionego rozporządzenia nakłada szereg różnego rodzaju obowiązków na organizatorów imprez, przy czym ich wyliczenie zawarte w tym przepisie ma charakter przykładowy. Minister przerzuca w ten sposób część obowiązków nałożonych na władzę wykonawczą (art. 146 ust. 4 pkt 7 konstytucji) oraz na Policję (art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji; Dz.U. Nr 30, poz. 179 ze zm.). Zakres tych obowiązków faktycznie ogranicza wolność organizowania zgromadzeń i powoduje, że z wolności tej będą mogły korzystać wyłącznie podmioty bogate.

Wnioskodawca argumentuje, że § 5 rozporządzenia ustala termin złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na odbycie imprezy na 60 dni przed jej planowanym rozpoczęciem. Taki sposób określenia terminu ma charakter restrykcyjny i wyklucza możliwość reagowania na różne zjawiska społeczne w rozsądnie krótkim terminie. Wątpliwości budzi też brak możliwości wyrażenia zgody na odbycie zgromadzenia, jeżeli wniosek wpłynął po terminie określonym w § 5 ust. 1 rozporządzenia. Tak zredagowany przepis jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Kolejny zarzut przedstawiony we wniosku dotyczy § 7 pkt 3 rozporządzenia. Przepis ten nakazuje dołączyć do wniosku o wydanie zezwolenia na odbycie imprezy określony w minutach i kilometrach, program przejazdu lub przejścia uczestników przez poszczególne miejscowości i granice województw, nie określając jednocześnie skutków niedotrzymania podanych w nim parametrów czasowych. W ocenie wnioskodawcy stanowi to naruszenie art. 31 ust. 3 konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy § 9 ust. 2 rozporządzenia narusza art. 31 ust. 3, art. 57, 59 ust. 3 w związku z art. 7 Konstytucji RP, a także z art. 2 i 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych i z art. 1 i 11, przez to, że przyznaje organom rozpatrującym wnioski o wydanie zezwolenia prawo żądania spełnienia dodatkowych warunków mających wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas przebiegu imprezy. W ocenie wnioskodawcy § 9 ust. 2 rozporządzenia jest ponadto niezgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 7 i 9 konstytucji przez to, że pozostawia organom państwowym zbyt szeroki zakres uznania przy formułowaniu wymienionych warunków.

Wnioskodawca zwraca uwagę, że rozporządzenie zostało ogłoszone w Dzienniku Ustaw z 1 lipca 1999 r., a więc w dniu jego wejścia w życie w myśl § 11. W praktyce obywatele mogli zapoznać się z treścią zawartych w nim norm prawnych dopiero po jego

wejściu w życie. Ponadto brak przepisów przejściowych stanowił problem dla organizatorów imprez zaplanowanych wcześniej. W konsekwencji, zdaniem wnioskodawcy, § 11 rozporządzenia jest niezgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2, 7, 88 ust. 1 konstytucji. Narusza on również art. 31, 57 i 59 ust. 3 konstytucji przez to, że ograniczył możliwość organizowania zgromadzeń w ciągu 60 dni od wejścia w życie rozporządzenia. W ocenie wnioskodawcy naruszenie przepisów rozporządzenia powoduje odpowiedzialność z art. 52 § 1 pkt 2 lub art. 90 kodeksu wykroczeń. Brak przepisów przejściowych uczynił takie sytuacje bardzo prawdopodobnymi. Regulacja taka jest niezgodna z art. 42 ust. 1 konstytucji.

Wnioskodawca kwestionuje ponadto zgodność całego rozporządzenia z art. 2, 7, 8 ust. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, a także z art. 2 i 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, z art. 1 i 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz z art. 9 Konstytucji RP. W ich ocenie przedstawione wyżej zarzuty pozwalają sformułować zarzut złej legislacji. Upoważnienie zawarte w art. 65 ust. 7 ustawy zakładało wydanie rozporządzenia w porozumieniu z Ministrem Transportu i Gospodarki Morskiej. Niektóre przepisy rozporządzenia zakładają swoistą „subdelegację” decyzyjną. Rozwiązania zawarte w rozporządzeniu eliminują w praktyce wolność zgromadzeń. Ponadto rozporządzenie zostało wydane bez należycie sformułowanego upoważnienia.

2. Do wniosku zgłoszonego przez grupę posłów ustosunkował się Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji pismem z 17 stycznia 2000 r., uznając przedstawione zarzuty za niezasadne.

W ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zarzut dotyczący art. 65 ust. 7 ustawy jest nietrafny, gdyż przepisy ustawy – Prawo o ruchu drogowym w sposób wystarczający formułują wytyczne dotyczące treści rozporządzenia, o którym mowa w tym przepisie. Wytyczne te można wywieść m.in. z art. 3 ust. 1, art. 5 ust. 1, art. 12, 65 ust. 2 i 4-5 ustawy.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wyraził pogląd, że ograniczenia wolności zgromadzeń zawarte w art. 65 ust. 1-5 ustawy – Prawo o ruchu drogowym spełniają warunki określone w konstytucji i umowach międzynarodowych. Wydaje się, że istotą zarzutu dotyczącego wymienionych przepisów jest to, że ustawodawca zrównał różne kategorie imprez, nie określając odrębnych regulacji dla imprez będących realizacją praw politycznych z

jednej strony, a imprez kulturalnych lub sportowych z drugiej strony. Chodzi tu nie o ocenę zgodności norm ustawowych z normami konstytucyjnymi, ale raczej o sposób realizacji celu założonego przez ustawodawcę. Zawarte w pkt. 2 wniosku argumenty należałoby traktować – jak się wydaje – jako postulaty pod adresem ustawodawcy, a nie jako przedmiot wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.

Zdaniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji niezasadne są również zarzuty dotyczące przepisów rozporządzenia z 21 czerwca 1999 r. w sprawie określenia sposobu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas trwania imprez na drogach, warunków ich odbywania oraz trybu postępowania w tych sprawach. Nałożenie w § 3 rozporządzenia pewnych wymogów na organizatorów zgromadzenia nie ma na celu przerzucenia na nich obowiązków spoczywających na Policji. Przewidziany w tym przepisie zakres współdziałania organizatorów imprezy z Policją, nie stanowi ograniczenia możliwości organizowania zgromadzeń. Ograniczenia te stanowią raczej gwarancję spokojnego i bezpiecznego przebiegu imprezy. Zagwarantowanie praw uczestników zgromadzenia, jak i praw osób nie uczestniczących w zgromadzeniu, nie jest możliwe bez współdziałania organizatorów imprezy z Policją.

Wprowadzony w § 5 ust. 1, pkt 1 rozporządzenia wymóg, aby wniosek o wydanie zezwolenia na odbycie imprezy na drodze krajowej lub wojewódzkiej został złożony co najmniej 60 dni przed planowanym rozpoczęciem imprezy, jest niezbędny dla zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom imprezy oraz wolności poruszania się innych osób. Zarzuty dotyczące wprowadzenia terminu sześćdziesięciodniowego są w istocie zarzutami dotyczącymi sposobu, w jaki prawodawca realizuje zamierzony cel. Zdaniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji mamy tu do czynienia nie tyle z zarzutem niezgodności przepisów rozporządzenia z konstytucją, ile raczej z postulatem dotyczącym sposobu uregulowania kwestii terminu do złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na odbycie imprezy.

Określony w § 7 pkt 3 rozporządzenia wymóg określenia w minutach i kilometrach programu przejazdu lub przejścia uczestników imprezy na drogach ma charakter orientacyjny. Ma on na celu umożliwienia podjęcia działań zapewniających odpowiednie warunki korzystania z dróg przez osoby, które nie uczestniczą w imprezie. Przekroczenie programu nie powoduje żadnych negatywnych konsekwencji dla organizatorów.

Przewidziana w § 9 ust. 2 rozporządzenia regulacja pozwala organom państwowym na odpowiednią reakcję w sytuacjach wyjątkowych, nietypowych imprez odbywających się na

drogach. Enumeratywne wyliczenie wszystkich dodatkowych warunków, których spełnienia może żądać dany organ, byłoby niemożliwe.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego § 11 rozporządzenia, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdził, że wymóg zachowania odpowiedniego *vacatio legis* nie ma charakteru absolutnego i powinien zostać dostosowany do potrzeb danego aktu prawnego. W przypadku zaskarżonego rozporządzenia istniała konieczność jak najszybszego wprowadzenia tego aktu w życie, w celu zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom imprez odbywających się na drogach.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zwrócił ponadto uwagę, że zaskarżone rozporządzenie zostało wydane w porozumieniu z Ministrem Transportu i Gospodarki Morskiej. Autorzy wniosku nie przedstawiają żadnego uzasadnienia zarzutu, że przepisy rozporządzenia zawierają swoistą subdelegację decyzyjną. Z kolei zarzut wydania rozporządzenia bez należyście sformułowanego upoważnienia ustawowego nie wydaje się odnosić bezpośrednio do zawartych w nim regulacji, ale do unormowań zawartych w ustawie. Z tych względów zarzut złej legislacji nie jest uzasadniony.

3. Pismem z 20 stycznia 2000 r. stanowisko w sprawie wniosku grupy posłów przedstawił Prokurator Generalny. W ocenie Prokuratora Generalnego:

1) art. 65 ust. 7 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP;

2) art. 65 ust. 1-5 prawa o ruchu drogowym nie są niezgodne z art. 31 ust. 3, art. 57 i 59 ust. 3 Konstytucji RP oraz nie są niezgodne z art. 2 i 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, a także z art. 1 i 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, w związku z art. 2, 7 i 9 Konstytucji RP;

3) rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 21 czerwca 1999 r. w sprawie określenia sposobu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas trwania imprez na drogach, warunków ich odbywania oraz trybu postępowania w tych sprawach jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP;

4) § 3 powołanego rozporządzenia jest niezgodny z art. 31 ust. 3, art. 57, 59 ust. 3 i 4 Konstytucji RP oraz z art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych i art. 11 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, natomiast nie jest niezgodny z art. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych i art. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności;

5) § 5 ust. 1 pkt 1 powołanego rozporządzenia jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

6) § 9 ust. 2 powołanego rozporządzenia jest niezgodny z art. 31 ust. 3, art. 57, 59 ust. 3 z art. 7 i art. 9 oraz z 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych i z art. 1 i 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, natomiast nie jest niezgodny z art. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych i art. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności;

7) § 11 powołanego rozporządzenia powołanego jest niezgodny z art. 2 konstytucji i nie jest niezgodny art. 7, 31, 42 ust. 1, art. 57, 88 ust. 1 konstytucji w związku z art. 52 § 1 pkt. 2 i art. 90 kodeksu wykroczeń;

8) § 7 pkt 3 powołanego rozporządzenia nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W ocenie Prokuratora Generalnego upoważnienie do wydania rozporządzenia, zawarte w art. 65 ust. 7 ustawy, nie zawiera wytycznych dotyczących treści aktu. Wytycznych takich nie można zrekonstruować w oparciu o inne przepisy ustawy. Ponadto ustawa nie reguluje zasadniczych elementów odbywania imprez na drogach, nie zawiera też żadnych unormowań dotyczących sposobu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego na drogach ani trybu postępowania w tych sprawach. W efekcie ustawodawca pozostawił organowi władzy wykonawczej całkowitą swobodę w kształtowaniu treści rozporządzenia, co nadaje upoważnieniu zawartemu w art. 65 ust. 7 ustawy charakter blankietowy.

Prokurator Generalny za niezasadne uznał zarzuty dotyczące art. 65 ust. 1-5 prawa o ruchu drogowym. Wspólną cechą „imprez” wymienionych w art. 65 ust. 1 ustawy jest ich odbywanie na drogach. Ustanowienie jednakowych wymogów dla wszystkich organizatorów imprez na drogach jest obiektywne uzasadnione, gdyż w każdym przypadku korzystanie z dróg w sposób szczególny musi być podporządkowane zasadom bezpieczeństwa i porządku publicznego i nie powinno powodować nadmiernego utrudnienia ruchu.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, niekonstytucyjność upoważnienia ustawowego powoduje, że rozporządzenie wydane na jego podstawie jest również niekonstytucyjne na bez względu na treść zawartych w nim unormowań.

Prokurator Generalny ustosunkował się również do zarzutów dotyczących poszczególnych przepisów rozporządzenia. § 3 rozporządzenia nakłada na organizatorów imprez szereg obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego. Tymczasem ustawodawca nie upoważnił Ministra Spraw Wewnętrznych i

Administracji do nakładania jakichkolwiek obowiązków na organizatorów imprez. Rozmiar i charakter tych obowiązków stanowią o ograniczeniu wolności zgromadzeń, dlatego sprawy te należą do zakresu wyłączności ustawy. Ponadto wymienione w § 3 rozporządzenia obowiązki nie tworzą zamkniętego katalogu. Z kolei, termin 60 dni określony w § 5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia, nie znajduje obiektywnego uzasadnienia i ogranicza nadmiernie wolności konstytucyjne. Także § 9 ust. 2 rozporządzenia wykracza poza zakres upoważnienia i wkracza w materie zastrzeżone dla ustawy. Brak *vacatio legis* dla wejścia w życie rozporządzenia uzasadnia zarzut złej legislacji w odniesieniu do § 11 tego aktu prawnego. Przepis ten ustanowił datę wejścia w życie rozporządzenia na dzień, w którym zostało ono opublikowane w Dzienniku Ustaw. Wobec tego, że rozporządzenie nie zawiera przepisów przejściowych, narusza ono zasadę państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 konstytucji. Natomiast pozostałe przepisy wskazane przez wnioskodawcę nie stanowią właściwego wzorca kontroli dla § 11 rozporządzenia. Prokurator Generalny za niezasadny uznał natomiast zarzut niekonstytucyjności § 7 pkt 3 rozporządzenia. Wymagania zawarte w tym przepisie mają charakter czysto techniczny i są konieczne z punktu widzenia organizacyjnego, dlatego nie naruszają art. 31 ust. 3 konstytucji.

4. Pismem z 13 czerwca 2000 r. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko Sejmu. W ocenie Sejmu art. 65 ust. 7 ustawy – Prawo o ruchu drogowym nie jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, a art. 65 ust. 1-5 nie są niezgodne z art. 31 ust. 3, art. 57 i 59 ust. 3 konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 2 i 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, a także z art. 1 i 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, w związku z art. 2, 7 i 9 konstytucji.

Marszałek Sejmu wyraził pogląd, że wytyczne dotyczące treści rozporządzenia nie zostały zawarte w art. 65 ust. 7 ustawy, ale wynikają z przepisów art. 65 ust. 1-6 ustawy. Stwierdził również, że wprowadzenie zróżnicowanych warunków odbywania imprez na drogach, w zależności od ich charakteru, nie znajduje uzasadnienia. Wykorzystywanie dróg do innych celów niż do ruchu drogowego powinno być dopuszczane wyjątkowo i po spełnieniu wyraźnie określonych warunków. Za taką tezę przemawiają względy bezpieczeństwa. Jeżeli na drodze ma odbyć się jakaś impreza to niezależnie od jej charakteru, droga musi być odpowiednio przygotowania do tego celu, a dla uczestników ruchu zapewniona droga zastępcza.

II

Na rozprawie 26 maja 2000 r. przedstawiciele wnioskodawcy podtrzymali wniosek i argumenty powołane w jego uzasadnieniu. Ustosunkowując się do dokonanej ustawą (z 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej) zmiany kwestionowanego art. 65 ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, przez nadanie nowej treści ust. 2 i skreślenie ust. 3 tego przepisu wskazali, że zawarta w ust. 3 treść normatywna została przeniesiona do art. 65 ust 2 pkt 1. W związku z tym, zdaniem wnioskodawcy, zarzuty przedstawione we wniosku, dotyczące art. 65 ust. 1 - 5 ustawy – Prawo o ruchu drogowym pozostają aktualne i odnoszą się obecnie do art. 65 ust. 1-2 i 4-5 tej ustawy.

Przedstawiciel Sejmu poparł stanowisko wyrażone na piśmie i wnosił o stwierdzenie, że kwestionowane przepisy ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 21 czerwca 1999 r. w sprawie określenia sposobu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas trwania imprez na drogach, warunków ich odbywania oraz trybu postępowania w tych sprawach, są zgodne z wskazanymi przez wnioskodawcę przepisami konstytucji, Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Podkreślił, że wolność swobodnego organizowania zgromadzeń oraz uczestniczenia w nich ma szczególne znaczenie i musi być respektowane przez ustawodawcę. Prawo to może jednak pozostawać w konflikcie z innymi wartościami konstytucyjnymi. W niniejszej sprawie konflikt ten zachodzi pomiędzy wolnością zgromadzeń a koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawodawca może więc rozwiązać ten konflikt, ograniczając wolność zgromadzeń w granicach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W ocenie przedstawiciela Sejmu ustawodawca nie przekroczył tych granic wprowadzając w art. 65 ustawy – Prawo o ruchu drogowym ograniczenia wolności zgromadzeń. Ponadto przedstawiciel Sejmu stwierdził, że kwestionowane rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zostało wydane w oparciu o wytyczne zawarte w ustawie – Prawo o ruchu drogowym. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego podkreślił, że wytyczne dotyczące treści aktów wykonawczych nie muszą być zawarte w samej delegacji ustawowej, lecz mogą wynikać z innych przepisów ustawy. Zdaniem przedstawiciela Sejmu wytyczne do wydania kwestionowanego rozporządzenia zawarte są w art. 3, 5, 12, 65 ust. 4 i 5 ustawy – Prawo o

ruchu drogowym. Przyznał on jednak, że wytyczne te nie wskazują sposobu unormowania zasad korzystania z dróg w sposób szczególny. Podkreślił także, iż nieuzasadnione jest postulowane przez wnioskodawcę zróżnicowanie wymogów stawianych organizatorom manifestacji politycznych i innych imprez organizowanych na drogach, gdyż wszystkie te imprezy w równym stopniu naruszają bezpieczeństwo i ograniczają swobodę poruszania się po drogach.

Przedstawiciel Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji podtrzymał stanowisko wyrażone na piśmie i przedstawioną w nim argumentację. Stwierdził, że wnioskodawca bezzasadnie utożsamia ograniczenie prawa do organizowania zgromadzeń z zasadami ich odbywania. Podkreślił, że wymogi stawiane organizatorom zgromadzeń w przepisach kwestionowanego rozporządzenia służą ochronie takich wartości konstytucyjnych jak bezpieczeństwo publiczne i swoboda poruszania się.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał stanowisko złożone na piśmie. Podkreślił, iż zgodnie z ustaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, wyłączność ustawy w odniesieniu do ograniczeń praw człowieka należy rozumieć dosłownie. Stwierdził także, iż zawarta w art. 65 ust. 7 ustawy – Prawo o ruchu drogowym delegacja jest niedookreślona i nie zawiera wytycznych. Odnosząc się do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 21 czerwca 1999 r., podniósł, że niezgodność z konstytucją delegacji ustawowej, na podstawie której zostało ono wydane, powoduje niekonstytucyjność rozporządzenia. Rozważanie zarzutów dotyczących bezpośrednio kwestionowanego rozporządzenia jest zatem bezprzedmiotowe.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wnioskodawca kwestionuje konstytucyjność regulacji prawnych dotyczących wolności zgromadzeń. Wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w tych zgromadzeniach jest jednym z podstawowych praw jednostki, zagwarantowanych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 57). Wolność zgromadzeń została zagwarantowana również w międzynarodowym prawie praw człowieka, w art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz w art. 20 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Pojęcie zgromadzenia nie zostało zdefiniowane w sposób w pełni jednoznaczny w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że na pojęcie to składają się dwa zasadnicze elementy: zebranie co najmniej kilku osób w jednym miejscu oraz psychologiczny związek pomiędzy zebranymi osobami. Dla definicji zgromadzenia istotne znaczenie ma fakt, że związek zachodzący między osobami biorącymi w nim udział wynika z chęci wymiany opinii lub poglądów (P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998, s. 14 i n.). Precyzyjne ustalenia zakresu analizowanego pojęcia w oparciu o przedstawione kryteria może sprawiać trudności. Nie podlega jednak dyskusji, że termin „zgromadzenie” użyty w art. 57 konstytucji obejmuje swoim zakresem zebrania mające na celu wspólne obrady lub wspólne wyrażenie stanowiska.

Zgromadzenie jest najczęściej zebraniem zaplanowanym i zwołanym przez określone osoby. Termin „zgromadzenie” obejmuje zebrania, których celem są wspólne obrady lub wspólne wyrażenia stanowiska bez względu na to, czy ich uczestnicy wyrażają swoje poglądy przy pomocy słowa czy też w inny sposób. Sam fakt fizycznej obecności razem z innymi osobami w określonym miejscu może stanowić formę wyrażania przekonań jednostki.

Wolność zgromadzeń należy do kategorii praw, których podmiotem jest każdy człowiek, ale które wykonywane są kolektywnie. Zgodnie z art. 57 konstytucji wolność zgromadzeń obejmuje wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i wolność uczestniczenia w nich. Wolność organizowania zgromadzeń oznacza w szczególności swobodę wyboru czasu i miejsca zgromadzenia, formy wyrażania poglądów oraz swobodne ustalanie przebiegu zgromadzenia i prowadzenie obrad. Wolność uczestniczenia w zgromadzeniach oznacza także swobodę odmowy udziału w zgromadzeniu. Obowiązkiem władz publicznych jest nie tylko usunięcie przeszkód w zakresie korzystania z tak określonej sfery wolności i zaniechanie nieuzasadnionej ingerencji w tę sferę, ale również podjęcie pewnych kroków pozytywnych mających na celu urzeczywistnienie tego prawa. Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka uczestnicy manifestacji powinni mieć możliwość udziału w niej bez obaw przed aktami przemocy ze strony swoich przeciwników. Z art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności wynika dla państw nakaz podjęcia działań zapewniających pokojowy przebieg legalnych zgromadzeń (orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 21 czerwca 1988 r. w sprawie Plattform Ärzte für das Leben, *Publications of the European Court of Human Rights. Series A: Judgements and Decisions*, nr 139, § 32).

Art. 57 konstytucji został zamieszczony w części rozdziału II, zatytułowanej wolności i prawa polityczne. Takie umiejscowienie wolności zgromadzeń wiąże się ze szczególnym znaczeniem tej wolności dla sfery życia politycznego. Zamieszczenie art. 57 konstytucji wśród wolności i praw politycznych, nie upoważniania jednak do wyciągnięcia wniosku, że konstytucyjne pojęcie zgromadzenia obejmuje wyłącznie zebrania o charakterze politycznym. Art. 57 konstytucji gwarantuje wolność zgromadzeń politycznych, innych zgromadzeń publicznych, a także zgromadzeń prywatnych, nie związanych ze sferą życia publicznego. Ochrona konstytucyjna rozciąga się zarówno na zgromadzenia w pomieszczeniach zamkniętych jak i na zgromadzenia na otwartej przestrzeni, w tym m.in. na zgromadzenia na drogach publicznych. Konstytucja, podobnie jak Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, zapewnia ochronę wyłącznie zgromadzeniom pokojowym. Pojęcie zgromadzeń pokojowych należy odnieść do przebiegu zgromadzenia. Zgromadzenie pokojowe to zgromadzenie, które przebiega z poszanowaniem integralności fizycznej osób oraz mienia prywatnego i publicznego. Pojęcie „zgromadzenia pokojowego” wyklucza zatem stosowania przemocy oraz przymusu przez uczestników zgromadzenia, zarówno wobec innych uczestników zgromadzenia, jak i wobec osób trzecich oraz funkcjonariuszy publicznych.

Zgromadzenie stanowi szczególny sposób wyrażania poglądów, przekazywania informacji i oddziaływania na postawy innych osób. Jest niezwykle ważnym środkiem komunikacji międzyludzkiej, zarówno w sferze publicznej jak i prywatnej, oraz formą uczestnictwa w debacie publicznej, a w konsekwencji – również w sprawowaniu władzy w demokratycznym społeczeństwie. Celem wolności zgromadzeń jest nie tylko zapewnienie autonomii i samorealizacji jednostki, ale również ochrona procesów komunikacji społecznej niezbędnych dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. U jej podstaw znajduje się zatem nie tylko interes poszczególnych jednostek, ale również interes ogólnospołeczny. Wolność zgromadzeń stanowi konieczny element demokracji i warunkuje korzystanie z innych wolności i praw człowieka związanych ze sferą życia publicznego.

Z przedstawionych względów wolność zgromadzeń podlega szczególnie intensywnej ochronie konstytucyjnej. Organy władzy publicznej mają obowiązek poszanowania i zapewnienia tej wolności także wtedy, gdy jest ona wykorzystywana dla krytyki ich działalności. W świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w

Strasburgu, ochrona konstytucyjna musi obejmować również zgromadzenia organizowane w celu wyrażania poglądów, które szokują, urażają lub wywołują niepokój.

Wolność zgromadzeń nie jest jednak wolnością nieograniczoną. Art. 57 zd. 2. konstytucji przewiduje możliwość jej ograniczenia w drodze ustawy. Z przepisu tego nie można jednak wyciągać wniosku, że ustawodawca może w dowolny sposób decydować o treści i zakresie ograniczeń wolności zgromadzeń. Przepis ten nie wyłącza bowiem stosowania art. 31 ust. 3 konstytucji. Określa on trzy warunki, od których spełnienia zależy dopuszczalność ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Ograniczenia te po pierwsze – mogą być ustanowione tylko w ustawie, po drugie – mogą być ustanowione tylko wtedy gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony wskazanych wartości, a mianowicie: bezpieczeństwa lub porządku publicznego ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób, po trzecie – ograniczenia nie mogą naruszać istoty danej wolności lub prawa. Wymóg „konieczności w demokratycznym państwie” oznacza – zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego – nakaz zachowania zasady proporcjonalności.

Zasada proporcjonalności nakazuje:

- 1) stosowanie środków, które umożliwiają skuteczną realizację zamierzonych celów;
- 2) stosowanie środków niezbędnych, tzn. środków najmniej uciążliwych dla jednostki;
- 3) zachowanie odpowiedniej proporcji między korzyścią, którą przynoszą zastosowane środki a ciężarem nałożonym na jednostkę.

Ograniczenia wolności zgromadzeń, ustanawiane na podstawie art. 57 zd. 2 konstytucji muszą spełniać wszystkie wymienione wymogi konstytucyjne, zawarte w art. 31 ust. 3.

Jedną z przesłanek ograniczenia wolności zgromadzeń jest ochrona wolności i praw innych osób. Wolność zgromadzeń organizowanych na drogach publicznych może pozostawać w kolizji z wolnością poruszania się. Wolność poruszania się jest jednym z podstawowych praw osobistych jednostki. Dla realizacji tej wolności niezbędne jest stworzenie i utrzymywanie w odpowiednim stanie systemu dróg publicznych, po których każdy może poruszać się w sposób wolny od utrudnień. Do obowiązków ustawodawcy należy stworzenie rozwiązań prawnych, które umożliwią urzeczywistnienie obu kolidujących ze sobą wolności w najszerszym możliwym zakresie. Fakt, że planowane zgromadzenie na drodze publicznej powoduje utrudnienie w ruchu drogowym, nie może zostać uznane za wystarczającą przesłankę dla wydania przez organy władzy publicznej decyzji

uniemożliwiającej jego odbycie. Właściwe organy władzy publicznej muszą starannie wyważyć wszystkie wartości znajdujące się u podstaw kolidujących ze sobą praw, biorąc w szczególności pod uwagę znaczenie zgromadzeń jako formy udziału w debacie publicznej w demokratycznym społeczeństwie.

Ustawodawca, wyznaczając granice praw wolnościowych, stoi przed koniecznością wyboru metody regulacji tych praw. Może on posłużyć się m.in. metodą regulacji polegającą na wyznaczeniu granic wolności oraz ustanowieniu sankcji karnych za przekroczenie tych granic. Przy przyjęciu takiego rozwiązania jednostka, podejmując określoną działalność, nie musi zawiadamiać organów administracji, ani tym bardziej ubiegać się o ich zezwolenie, musi jednak liczyć się z tym, że w razie naruszenia prawa zostaną wobec niej zastosowane sankcje karne. Ustawodawca może nakazywać jednostce zawiadomienie organu administracji publicznej o podjęciu bądź o zamiarze podjęcia określonej działalności, a jednocześnie przyznać temu organowi kompetencję do wydania zakazu tej działalności w ściśle określonych przypadkach. Ustawa może również uzależnić podjęcie określonej działalności od uzyskania zezwolenia organu administracji publicznej. Należy podkreślić, że ocena, które środki są odpowiednio skuteczne dla realizacji określonych celów należy przede wszystkim do ustawodawcy. Ustawodawca dysponuje swobodą przy wyborze systemu regulacji praw wolnościowych. Do Trybunału Konstytucyjnego należy kontrola, czy zastosowane środki nie naruszają wymagań konstytucyjnych, w tym zachowania zasady proporcjonalności.

2. Wolność zgromadzeń w Polsce została uregulowana przede wszystkim w dwóch ustawach. Są to ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. Nr 51, poz. 297; zm.: z 1999 r. Nr 41, poz. 412; z 2000 r. Nr 12, poz. 136) oraz powołana wyżej ustawa – Prawo o ruchu drogowym. Ustawa – Prawo o zgromadzeniach określa ogólne zasady organizowania zgromadzeń. Sprawy związane z organizowaniem zgromadzeń reguluje ponadto m.in. ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. Nr 41, poz. 412).

Zgromadzeniem w rozumieniu prawa o zgromadzeniach jest zgrupowanie co najmniej 15 osób, zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska. Przepisów wymienionej ustawy nie stosuje się do zgromadzeń:

- 1) organizowanych przez organy państwa lub samorządu terytorialnego,
- 2) odbywanych w ramach działalności Kościoła Katolickiego, innych kościołów oraz związków wyznaniowych,

3) związanych z wyborami władz państwowych i samorządowych.

Ustawodawca dzieli zgromadzenia na zgromadzenia publiczne oraz na zgromadzenia, które nie mają takiego charakteru. Zgromadzenia publiczne są to zgromadzenia organizowane na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób. Organizator zgromadzenia publicznego ma obowiązek zawiadomić o organizowanym zgromadzeniu organ gminy w taki sposób, aby wiadomość o zgromadzeniu dotarła nie później niż na 3 dni a najwcześniej na 30 dni przed datą zgromadzenia. Organ gminy zakazuje zgromadzenia, jeżeli jego cel lub odbycie sprzeciwiają się ustawie – Prawo o zgromadzeniach lub naruszają przepisy ustaw karnych, a także wtedy, gdy odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. Natomiast zgromadzenia, które nie mają charakteru publicznego mogą być organizowane bez potrzeby zawiadamiania jakichkolwiek organów i bez wymogu uzyskiwania zezwoleń.

W myśl przepisów ustawy każde zgromadzenie publiczne powinno mieć przewodniczącego, który otwiera zgromadzenie, kieruje jego przebiegiem i zamyka zgromadzenie. Przewodniczący odpowiada za zgodny z przepisami prawa przebieg zgromadzenia i podejmuje w tym celu środki określone przez ustawę. Organ gminy ma prawo delegować swojego przedstawiciela na zgromadzenie. Osoba ta może rozwiązać zgromadzenie w trybie określonym w ustawie, jeżeli przebieg zgromadzenia zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub gdy narusza przepisy prawa o zgromadzeniach albo przepisy ustaw karnych.

Ustawa – Prawo o ruchu drogowym zawiera przepisy dotyczące „zawodów sportowych, rajdów, wyścigów, zgromadzeń i innych imprez, które powodują utrudnienie ruchu lub wymagają korzystania z drogi w sposób w szczególności”. Zgodnie z art. 65 ust. 1 tej ustawy, wymienione formy korzystania z dróg wymagają zezwoleń. Zezwolenie wydaje organ zarządzający ruchem na drodze, właściwy ze względu na miejsce rozpoczęcia imprezy. Ustawa – Prawo o ruchu drogowym, w brzmieniu obowiązującym do 22 lutego 2000 r. stanowiła, że zezwolenie na odbycie imprezy na drodze krajowej wydaje się po zasięgnięciu opinii Komendanta Głównego Policji, a zezwolenie na odbycie imprezy na drodze innej niż droga krajowa – po zasięgnięciu opinii wojewodów właściwych ze względu na miejsce odbywania się imprezy oraz opinii komendanta wojewódzkiego Policji (art. 65 ust. 2 i 3). Ustawa z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. Nr 12, poz. 136) zmieniła treść art. 65 ust. 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym i skreśliła ust. 3 w tym przepisie.

Aktualnie zezwolenie na odbycie imprezy, o której mowa w art. 65 ust. 1 wydaje się po:

1) zasięgnięciu opinii właściwego ze względu na miejsce na przeprowadzenie imprezy komendanta wojewódzkiego Policji,

2) uzgodnieniu warunków przeprowadzenia imprezy z organami zarządzającymi ruchem na drogach, na których impreza się odbywa.

Organ wydający zezwolenie może odmówić wydania zezwolenia:

- 1) w razie uzyskania negatywnej opinii wymienionych organów,
- 2) jeżeli impreza zagraża bezpieczeństwu ruchu,
- 3) jeżeli impreza utrudni ruch drogowy na znacznym obszarze.

Organ wydający zezwolenie może cofnąć zezwolenie, jeżeli:

- 1) impreza zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego lub
- 2) warunki ruchu, przy uwzględnieniu których zezwolenie zostało wydane, uległy zmianie (art. 65 ust. 4 pkt 2).

Organ kontroli ruchu drogowego może przerwać imprezę, jeżeli:

- 1) jest ona prowadzona bez zezwolenia,
- 2) miejsce, trasa lub czas jej trwania wykraczają poza warunki określone w zezwoleniu,
- 3) jej przebieg w bezpośredni sposób zagraża bezpieczeństwu (art. 65 ust. 5).

Przedstawionych przepisów nie stosuje się do procesji, pielgrzymek i konduktów pogrzebowych, które poruszają się po drogach na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Należy zwrócić uwagę na fakt, że zakres stosowania art. 65 ustawy – Prawo o ruchu drogowym obejmuje nie tylko zgromadzenia w rozumieniu art. 57 konstytucji, ale również inne formy aktywności jednostek nie objęte zakresem ochrony konstytucyjnej określonym w wymienionym przepisie ustawy zasadniczej, w szczególności w dziedzinie sportu.

W świetle przepisów obowiązujących ustaw organizator zgromadzenia publicznego, które powoduje utrudnienie ruchu lub wymaga korzystania z drogi w sposób szczególny, musi zawiadomić organ gminy – zgodnie z ustawą – Prawo o zgromadzeniach, a ponadto uzyskać zezwolenie organu zarządzającego ruchem na drodze, zgodnie z przepisami ustawy – Prawo o ruchu drogowym. Należy ponadto zwrócić uwagę na fakt, że wobec takich zgromadzeń organy władzy publicznej dysponują uprawnieniami określonymi w obu wymienionych ustawach. Przedstawiciel organu gminy ma prawo rozwiązać zgromadzenie w przypadkach

określonych w ustawie – Prawo o zgromadzeniach, a organ kontroli ruchu drogowego może przerwać zgromadzenie na podstawie art. 65 ust. 5 ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

Art. 65 ust. 7 ustawy – Prawo o ruchu drogowym stanowi: „Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w porozumieniu z Ministrem Transportu i Gospodarki Morskiej określi, w drodze rozporządzenia, sposób zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas trwania imprez na drogach, warunki ich odbywania oraz tryb postępowania w tych sprawach.” Na podstawie tego przepisu Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał rozporządzenie z 21 czerwca 1999 r. w sprawie określenia sposobu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas trwania imprez na drogach, warunków ich odbywania oraz trybu postępowania w tych sprawach. Wymienione rozporządzenie weszło w życie 1 lipca 1999 r. i uchyliło rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lipca 1993 r. w sprawie określenia sposobu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas trwania imprez na drogach, warunków ich odbywania, trybu postępowania i organów właściwych w tych sprawach (Dz.U. Nr 73, poz. 345; zm.: z 1994 r. Nr 82, poz. 380).

Rozporządzenie z 21 czerwca 1999 r. nałożyło na organizatora imprezy (w tym również zgromadzenia) powodującej utrudnienie ruchu lub wymagającej korzystania z drogi w sposób szczególny, szereg obowiązków. Zgodnie z § 3 rozporządzenia organizator zobowiązany jest:

- 1) współdziałać z Policją:
 - a) uzgadniając przebieg trasy lub miejsca imprezy,
 - b) stosując polecenia dotyczące prawidłowego zabezpieczenia imprezy,
 - c) dokonując wspólnego objazdu trasy lub miejsca imprezy,
- 2) sporządzić plan określający sposoby zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas imprezy na trasie poszczególnych województw (...),
- 3) ustalać z Policją terminy wspólnych spotkań, organizowanych w celu uzgodnienia spraw związanych z zabezpieczeniem imprezy,
- 4) zapewnić realizację planu, o którym mowa pkt. 2),
- 5) powiadomić właściwego miejscowo komendanta jednostki organizacyjnej Żandarmerii Wojskowej w przypadku przeprowadzenia imprezy na drogach przebiegających lub przylegających do terenów będących w zarządzie jednostek organizacyjnych podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych, dla których organem założycielskim jest minister właściwy do spraw obrony narodowej,

- 6) uzgodnić z zarządcą drogi, a w przypadku płatnych dróg krajowych – również z Agencją Budowy i Eksploatacji Autostrad, obszar wykorzystywania pasa drogowego oraz sposób przywrócenia go do stanu poprzedniego,
- 7) powiadomić przedsiębiorstwa komunikacji publicznej o przewidywanym czasie występowania utrudnień w ruchu drogowym,
- 8) zapewnić uczestnikom imprezy pomoc medyczną,
- 9) na polecenie organu zarządzającego ruchem na drodze opracować projekt organizacji ruchu,
- 10) uzyskać – jeżeli jest to niezbędne – od innych podmiotów niż wymienione w pkt. 1, 5, 6, 7 i 9 pomoc w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas imprezy,
- 11) udzielać dokładnych informacji dotyczących imprezy, na żądanie Policji lub innych podmiotów wymienionych w pkt. 5, 6, 7, 9 i 10, jeżeli są niezbędne do realizacji zadań w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- 12) współpracować ze środkami masowego przekazu w celu przekazywania informacji o utrudnieniach ruchu wynikających z planowanej imprezy.

Organizator imprezy jest zobowiązany złożyć pisemny wniosek o wydanie zezwolenia na odbycie imprezy co najmniej na 60 dni przed rozpoczęciem imprezy, która ma odbyć się na drodze krajowej lub wojewódzkiej, a na 30 dni przed planowanym rozpoczęciem imprezy, która ma odbyć się na drodze powiatowej lub gminnej. Do wniosku należy dołączyć m.in. szczegółowy regulamin imprezy, program imprezy, szczegółowy opis trasy z podaniem odległości pomiędzy poszczególnymi jej odcinkami oraz określony w minutach i kilometrach program przejazdu lub przejścia uczestników przez poszczególne miejscowości i granice województw, a także zobowiązanie organizatora do przywrócenia stanu pasa drogowego (§ 7). Organ wydający zezwolenie lub opiniujący wniosek o zezwolenie może żądać od organizatora imprezy spełnienia dodatkowych warunków mających wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas przebiegu imprezy.

Analizując ustawowe regulacje odnoszące się do wolności zgromadzeń, należy dodać, że szczególne zasady organizowania zgromadzeń obowiązują na obszarze pomników zagłady oraz ich stref ochronnych. Zgodnie z ustawą o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady zorganizowanie zgromadzenia na wymienionym obszarze wymaga zgody wojewody. Wojewoda odmawia udzielenia zgody na odbycie zgromadzenia, jeżeli: 1) cel lub odbycie zgromadzenia są niezgodne z przepisami ustawy o ochronie terenów byłych

hitlerowskich obozów zagłady lub ustawy – Prawo o zgromadzeniach albo naruszają przepisy ustaw karnych, 2) odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu znacznej wartości, 3) cel lub odbycie zgromadzenia może naruszyć powagę lub charakter pomnika zagłady. Wojewoda może delegować swojego przedstawiciela na zgromadzenie. Przedstawiciel wojewody ma prawo rozwiązać zgromadzenie w przypadkach określonych w ustawie.

3. Pierwszy z zarzutów przedstawionych przez wnioskodawcę dotyczy art. 65 ust. 7 ustawy. Wnioskodawca, kwestionując zgodność art. 65 ust. 7 z art. 92 ust. 1 konstytucji, zwraca uwagę na to, że zaskarżony przepis udziela upoważnienia do wydania rozporządzenia, ale nie określa wytycznych dotyczących treści tego aktu. Zwracają również uwagę, że ewentualne ograniczenia wolności zgromadzeń muszą być ustanawiane w ustawie.

Znaczenie wymogu ustanowienia wytycznych dotyczących treści rozporządzenia było analizowane przez Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z 26 października 1999 r. (sygn. K. 12/99, OTK ZU Nr 6/1999, poz. 120, s. 682-683). Trybunał Konstytucyjny przypominał w uzasadnieniu tego wyroku, że: „już pod rządami przepisów konstytucyjnych sprzed 1997 r., zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie rysowało się przekonanie, że ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego (rozporządzenia) nie może mieć charakteru blankietowego i nie może pozostawiać prawodawcy rządowemu zbyt daleko idącej swobody kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia”. Obowiązek takiego zredagowania przepisu upoważnienia, aby wyznaczał pewne minimum kierunku unormowań, jakie muszą być zawarte w akcie wykonawczym „stawał się tym bardziej wyrazisty im istotniejsza – z punktu widzenia praw obywateli i zasady wyłączności ustawy – stawała się treść uregulowań, które miały być zawarte w akcie wykonawczym. Art. 92 ust. 1 zd. 2 podsumował tę linię rozwojową, wyraźnie nakazując, by w upoważnieniu określić także *wytyczne dotyczące treści aktu*. Przepis ten traktować więc raczej należy jako potwierdzenie stanowiska, jakie od dawna rysowało się już w orzecznictwie, niż jako sformułowanie nowej, nieznanej przesłanki formułowania upoważnień”.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego obowiązek sformułowania wytycznych dotyczących treści rozporządzenia oznacza wymóg zamieszczenia w ustawie wskazówek co materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. Ustawa musi zawierać pewne wskazania wyznaczające treści (kierunki rozwiązań), jakie mają być zawarte w rozporządzeniu lub też eliminujące pewne treści (kierunki rozwiązań).

„Wytyczne” nie muszą być zawarte w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia – możliwe jest też ich pomieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Jeżeli jednak rekonstrukcja taka okaże się niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za wadliwy konstytucyjnie” (*op.cit.*, s. 684; podobnie wyrok z 9 listopada 1999 r., sygn. K. 28/98, OTK ZU Nr 7/1999, poz. 156, s. 788-790).

Art. 65 ust. 7 ustawy – Prawo o ruchu drogowym nie formułuje wytycznych dotyczących treści rozporządzenia wydawanego na jego podstawie. Zdaniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wytyczne takie można jednak wyprowadzić z pozostałych przepisów ustawy, a w szczególności z art. 3 ust. 1, art. 5 ust. 1, art. 12, 65 ust. 2, 4-5 ustawy. W ocenie Marszałka Sejmu wytyczne dotyczące treści rozporządzenia wynikają z art. 65 ust. 1-6 ustawy. Trybunał Konstytucyjny nie podziela tych poglądów. Art. 3, 5 ust. 1 i art. 12 zawierają regulacje dotyczące ruchu na drogach publicznych, nie zawierają natomiast żadnych unormowań związanych z korzystaniem z dróg w sposób szczególny. Jak słusznie zauważa Prokurator Generalny – jedynym artykułem ustawy, który zawiera unormowania dotyczące organizowania zgromadzeń i innych imprez na drogach publicznych, jest właśnie art. 65. Przepis ten nie zawiera jednak żadnych regulacji dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas trwania imprez na drogach, warunków ich odbywania ani trybu postępowania w tych sprawach. Ustawodawca pozostawił Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji pełną swobodę w zakresie ukształtowania treści rozporządzenia. Z przedstawionych względów zaskarżony przepis jest niezgodny z konstytucyjnym nakazem, aby upoważnienie do wydania rozporządzenia, określało wytyczne dotyczące treści aktu, a ponadto był on niezgodny, od chwili ustanowienia, z obowiązującym na gruncie Małej Konstytucji z 1992 r. wymogiem, aby ustawa przynajmniej ogólnie wyznaczała kierunek unormowań zawartych w akcie wykonawczym.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 konstytucji rozporządzenie jest aktem wydawanym w celu wykonania ustawy. Oznacza to m.in., że upoważnienie ustawowe nie może przekazywać do unormowania w drodze rozporządzenia spraw o istotnym znaczeniu dla treści danej ustawy. Ustawodawca nie może przekazywać do unormowania w drodze rozporządzenia spraw o istotnym znaczeniu dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w konstytucji. Wymienione sprawy muszą być regulowane bezpośrednio w ustawie.

Art. 65 ust. 7 ustawy – Prawo o ruchu drogowym przekazuje do unormowania w drodze rozporządzenia sposób zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas trwania imprez (w tym m.in. zgromadzeń) na drogach, warunki ich odbywania oraz tryb postępowania w tych sprawach. Tymczasem ustawa ta nie zawiera żadnych unormowań dotyczących wymienionych zagadnień. Zaskarżony przepis zawiera upoważnienie do samoistnego uregulowania w rozporządzeniu spraw pominiętych w ustawie. Sposób zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas zgromadzeń organizowanych na drogach, warunki odbywania takich zgromadzeń oraz tryb postępowania w tych sprawach mają istotne znaczenie dla korzystania z wolności zgromadzeń i nie mogą być przekazywane do unormowania w drodze rozporządzenia. Rozporządzenie, które reguluje sprawy o istotnym znaczeniu dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w konstytucji, wykracza poza ramy wydawania przepisów tylko w celu wykonania ustawy. Ustawodawca, regulując sprawy związane z organizowaniem i odbywaniem zgromadzeń, musi respektować konstytucyjne zasady dotyczące rozdziału materii prawodawczych między ustawę a rozporządzenie.

4. Drugi z zarzutów przedstawionych przez wnioskodawcę dotyczy art. 65 ust. 1-5 ustawy. W ocenie wnioskodawcy wymienione przepisy są niezgodne z art. 31 ust. 3, art. 57 i 59 ust. 3 konstytucji, a także z art. 2 i 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz z art. 1 i 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, w związku z art. 2, 7 i 9 konstytucji.

Ustawa z 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. Nr 12, poz. 136) – jak już podniesiono uprzednio – zmieniła treść art. 65 ust. 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym i skreśliła ust. 3 tego artykułu. Trybunał Konstytucyjny zwracał w swym orzecznictwie uwagę, że „zmiany aktu normatywnego polegające na uzupełnieniu jego treści lub wprowadzeniu innych zwrotów, które nie dokonują usunięcia kwestionowanej niezgodności aktu prawnego, nie stanowią przeszkody do rozpoznania sprawy i wydania orzeczenia. Obowiązkiem Trybunału Konstytucyjnego jest w takim wypadku zbadanie, czy podniesione zarzuty są zasadne i czy dokonana zmiana doprowadza do jego legalności” (*orzeczenie z 20 września 1988 r., Uw 6/88*). Ta linia orzecznicza zachowuje aktualność również na gruncie obowiązującej konstytucji oraz ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Zmiany aktu normatywnego, które nie dokonują usunięcia kwestionowanej niezgodności aktu prawnego,

nie stanowią przeszkody dla rozpoznania sprawy. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zmiany wprowadzone w art. 65 ust. 2 nie mają istotnego znaczenia przy ocenie kwestionowanej niezgodności ustawy z konstytucją i nie wykluczają badania konstytucyjności art. 65 ust. 1-2 oraz 4-5 ustawy. Natomiast postępowanie w zakresie w jakim dotyczy skreślonego ust. 3 art. 65, podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, skoro treść normatywna tego ustępu została przejęta przez ust. 2 pkt 1 art. 65 ustawy.

Wnioskodawca kwestionuje zgodność art. 65 ust. 1-5 ustawy – Prawo o ruchu drogowym m.in. z art. 59 ust. 3 konstytucji. Wymieniony przepis konstytucyjny gwarantuje związkom zawodowym prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie. Przepis ten stanowi ponadto, że ze względu na dobro publiczne ustawa może ograniczyć prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego art. 59 ust. 3 konstytucji odnosi się do form protestu specyficznych dla stosunków pracy. Natomiast wnioskodawca kwestionuje konstytucyjność przepisów dotyczących wolności zgromadzeń. W uzasadnieniu wniosku nie zostały przedstawione argumenty uzasadniające twierdzenie, że zaskarżone przepisy dotyczą form protestu specyficznych dla stosunków pracy.

Oceniając zasadność przedstawionych zarzutów należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że zarzuty dotyczące art. 65 ust. 1-5 nie zostały sformułowane w sposób precyzyjny. Wnioskodawca przypomina zasadę wyłączności ustawy w zakresie ustanawiania ograniczeń wolności zgromadzeń, a ponadto kwestionuje brak zróżnicowania zgromadzeń z jednej strony oraz imprez sportowych, rekreacyjnych i innych z drugiej strony, nie precyzuje jednak bliżej, na czym polega naruszenie norm prawnych wskazanych jako podstawa kontroli konstytucyjności. Nie przytaczają też żadnych argumentów na poparcie twierdzenia o niezgodności zaskarżonych przepisów z konstytucją.

Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę w swoim orzecznictwie, że „kontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z konstytucją (...). Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontrydiktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ

orzekający z inicjatywy własnej” (*orzeczenie z 24 lutego 1997 r., sygn. K. 19/96*, OTK ZU Nr 1/1997, poz. 6, s. 44). Przedstawiony pogląd zachowuje w pełni aktualność na gruncie ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym. W świetle art. 32 wymienionej ustawy, wniosek skierowany do Trybunału Konstytucyjnego powinien zawierać nie tylko sformułowanie zarzutu niezgodności z konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego, ale również uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego fakt, że wymienione przepisy nie różnicują wymogów, jakie muszą zostać spełnione przy organizacji zgromadzeń z jednej strony oraz innego rodzaju imprez na drogach publicznych – z drugiej strony, nie może stanowić sam przez się podstawy do uznania niezgodności zaskarżonych przepisów z konstytucją. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby ustawodawca poddał różne formy aktywności jednostki jednej regulacji prawnej, jeżeli ustanowione ograniczenia wolności jednostki są zgodne z zasadami konstytucyjnymi, a w szczególności z zasadą proporcjonalności. Wnioskodawcy nie wykazali, że ustawodawca, regulując wolność zgromadzeń, wykroczył poza zakres swobody regulacyjnej określony w konstytucji i nie obalili domniemania konstytucyjności ustawy w odniesieniu do art. 65 ust. 1-2 i 4-5 ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

Należy dodać, że w *petitum* wniosku jako podstawa kontroli wskazane zostały art. 31 ust. 3, art. 57 i 59 ust. 3 konstytucji, a także art. 2 i 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 1 i 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Odstawowych Wolności, „w związku z art. 2, 7 i 9 Konstytucji”. Art. 2 konstytucji stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zgodnie z art. 7 konstytucji, „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Z kolei art. 9 nakazuje przestrzeganie prawa międzynarodowego.

Powołanie określonego przepisu „w związku” z innym przepisem oznacza z reguły, że oba przepisy łącznie stanowią podstawę do dekodowania normy prawnej. Tymczasem wnioskodawca nie wyjaśnia, jakie konsekwencje wiąże z powołaniem art. 2, 7 i 9 konstytucji. W uzasadnieniu wniosku nie ma odwołania do art. 2, 7 i 9 konstytucji w celu dekodowania norm prawnych wskazanych jako podstawa kontroli konstytucyjności w rozpoznawanej sprawie. Można więc przypuszczać, że art. 2, 7 i 9 konstytucji zostały powołane tylko z uwagi na fakt, że w przepisach tych została wyrażona zasada praworządności formalnej. Ponieważ art. 2, 7 i 9 konstytucji nie stanowią podstawy dekodowania norm prawnych stanowiących

wzorzec normatywny dla oceny konstytucyjności art. 65 ust. 1-2 i 4-5 ustawy, nie zachodzi potrzeba powoływania wymienionych przepisów konstytucyjnych w sentencji wyroku.

4. Wnioskodawcy zarzucają niezgodność art. 65 ust. 1-5 z art. 2 i 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz z art. 1 i 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Art. 11 Konwencji gwarantuje każdemu wolność pokojowego zgromadzania się, a jednocześnie określa warunki, jakie muszą zostać spełnione przy ustanawianiu ograniczeń tego prawa. Zgodnie z ustępem drugim wymienionego artykułu wykonywanie tego prawa „nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób.” Zbliżone regulacje zawiera Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych. Art. 21 paktu uznaje prawo do spokojnego zgromadzania się i stanowi, że „na wykonywanie tego prawa nie mogą być nałożone ograniczenia inne niż ustalone zgodnie z ustawą i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego bądź dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób”. Zgodnie z orzecnictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka pojęcie „konieczności” w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oznacza ingerencję uzasadnioną nagłą potrzebą społeczną i proporcjonalną do realizowanego celu. W podobny sposób rozumiane jest również pojęcie „konieczności” w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych.

Wnioskodawca wskazuje jako podstawę kontroli także art. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Należy w związku z tym zauważyć, że art. 1 konwencji stanowi, że państwa-strony zapewniają każdemu człowiekowi podlegającemu ich jurysdykcji, prawa i wolności określone w rozdziale I konwencji. Przepis ten nie może być powoływany jako samodzielna podstawa kontroli aktów normatywnych. Zgodność aktu normatywnego z art. 1 konwencji zależy od jego zgodności ze szczegółowymi przepisami, gwarantującymi poszczególne prawa człowieka, zawartymi w tych umowach międzynarodowych.

Odmienny charakter ma natomiast art. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Przepis ten nakazuje państwom-stronom: 1) przestrzeganie i

zapewnienie bez dyskryminacji praw uznanych w pakcie osobom znajdującym się na terytorium państw-stron i podlegającym ich jurysdykcji (ust. 1); 2) przyjęcie środków ustawodawczych i innych niezbędnych dla realizacji tych praw (ust. 2); 3) stworzenie skutecznych środków prawnych na wypadek naruszenia prawa zagwarantowanych w pakcie (ust. 3). Przy ocenie zgodności działań organów władzy publicznej z tym przepisem paktu, należy zawsze brać pod uwagę treść szczegółowych przepisów, gwarantujących poszczególne prawa. Nie oznacza to jednak, że naruszenie art. 2 jest możliwe tylko w przypadku naruszenie innego postanowienia paktu. Możliwa jest bowiem sytuacja, w której państwo-strona narusza zakaz dyskryminacji w zakresie realizacji jednego z praw zagwarantowanych w pakcie, nie naruszając jednak danego prawa. Możliwe jest również naruszenie obowiązku zapewnienia skutecznego środka ochrony prawnej osobie, która twierdzi, że jej prawo zostało naruszone, podczas gdy jej twierdzenia okazują się nieuzasadnione (M. Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*, Kehl-Strasbourg-Arlington 1993, s. 35).

Ponieważ wnioskodawcy nie przedstawili argumentów uzasadniających twierdzenie o niezgodności art. 65 ust. 1-2 i 4-5 ustawy – Prawo o ruchu drogowym z przepisami Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, Trybunał Konstytucyjny nie znalazł podstawy do stwierdzenia niezgodności zaskarżonych przepisów z normami wymienionych umów międzynarodowych.

5. Kolejne zarzuty przedstawione przez wnioskodawców dotyczą rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 21 czerwca 1999 r. w sprawie określenia sposobu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas trwania imprez na drogach, warunków ich odbywania oraz trybu postępowania w tych sprawach. W pierwszej kolejności należy rozważyć zarzut niezgodności całego rozporządzenia z art. 2, 7, 8 ust. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 i 2 konstytucji.

W świetle rozważań dotyczących zgodności art. 65 ust. 7 ustawy, Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd wnioskodawcy, że zaskarżone rozporządzenie wydane zostało bez należycie sformułowanego upoważnienia. Upoważnienie do jego wydania nie spełnia wymogów określonych w art. 92 ust. 1 konstytucji. W tym stanie rzeczy również samo rozporządzenie nie spełnia wymogów określonych w art. 92 ust. 1 konstytucji: nie zostało ono wydane w celu wykonania ustawy. Należy dodać, że rozporządzenie normuje istotne sprawy z zakresu wolności zgromadzeń, które mogą być uregulowane tylko w ustawie, a ponadto

normuje sprawy, które w ogóle nie zostały uregulowane w ustawie. Biorąc pod uwagę, że utrata mocy obowiązującej art. 65 ust. 7 ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 21 czerwca 1999 r. doprowadziłaby do powstania luki w prawie, Trybunał Konstytucyjny, aby umożliwić wprowadzenie stosownych zmian legislacyjnych, na podstawie art. 190 ust. 3 konstytucji ustalił, że art. 65 ust. 7 ustawy oraz zaskarżone rozporządzenie utracą moc obowiązującą z dniem 28 czerwca 2001r.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Wnioskodawca przedstawił również dalsze zarzuty dotyczące całego rozporządzenia, a także poszczególnych jego przepisów w zakresie, w jakim mają one zastosowanie do zgromadzeń. Wobec stwierdzenia niezgodności całego rozporządzenia z art. 92 ust. 1 konstytucji, zarzuty te stały się bezprzedmiotowe. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w zakresie pozostałych zarzutów wnioskodawcy dotyczących zaskarżonego rozporządzenia.