

92/8/A/2014

WYROK

z dnia 18 września 2014 r.

Sygn. akt K 44/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel – przewodniczący

Leon Kieres

Marek Kotlinowski

Piotr Tuleja

Marek Zubik – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 18 września 2014 r., połączonych wniosków:

- 1) grupy posłów z 10 października 2012 r. o zbadanie zgodności art. 7 ust. 1 i art. 13a ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297, ze zm.) z art. 2 oraz art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) grupy posłów z 29 listopada 2012 r. o zbadanie zgodności art. 6 ust. 2b, art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 3, art. 7a, art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 3 i 4, art. 12 ust. 2 i art. 13a ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 20, art. 32 i art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 11 i art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.), a także art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167),
- 3) Rzecznika Praw Obywatelskich z 4 marca 2013 r. o zbadanie zgodności:
 - a) art. 1 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1, w części zawierającej zwrot „co najmniej 15 osób”, z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - b) art. 3 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim wyłącza prawo organizowania zgromadzenia przez osoby nieposiadające pełnej zdolności do czynności prawnych, z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 29 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169) oraz art. 15 Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, ze zm.),

* Sentencja została ogłoszona dnia 3 października 2014 r. w Dz. U. poz. 1327.

- c) art. 6 ust. 2b, art. 7a i art. 8 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 78 Konstytucji, art. 11 i art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
- d) art. 9 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 78 w związku z art. 57 Konstytucji oraz art. 13 w związku z art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
- e) art. 10 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 oraz art. 57 Konstytucji,

o r z e k a:

I

1. Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2013 r. poz. 397), w części zawierającej wyrażenie „co najmniej 15”, jest niezgodny z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 3 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim wyłącza prawo organizowania zgromadzenia przez osoby nieposiadające pełnej zdolności do czynności prawnych, jest zgodny z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 29 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169) oraz art. 15 Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 oraz z 2000 r. Nr 2, poz. 11).

3. Art. 7 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim określa obowiązek zawiadomienia organu gminy o zgromadzeniu nie później niż na 3 dni robocze przed datą zgromadzenia, jest niezgodny z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Art. 7 ust. 2 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim w zawiadomieniu o zgromadzeniu publicznym nakazuje podać informację o czasie trwania zgromadzenia, jest zgodny z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 11 i art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177, z 1998 r. Nr 147, poz. 962, z 2001 r. Nr 23, poz. 266, z 2003 r. Nr 42, poz. 364 oraz z 2010 r. Nr 90, poz. 587) oraz art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

5. Art. 6 ust. 2b, art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 3, art. 7a, art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 3 i 4, art. 12 ust. 2 oraz art. 13a ustawy powołanej w punkcie 1 nie są niezgodne z art. 20 Konstytucji.

6. Art. 6 ust. 2b oraz art. 7a ustawy powołanej w punkcie 1 są zgodne z art. 32, art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 78 Konstytucji, art. 11 i art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

7. Art. 7a ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1, w części zawierającej wyrażenie „zgłoszonego później”, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

8. Art. 7a ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1, w części zawierającej wyrażenie „wcześniej zgłoszonego”, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

9. Art. 8 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2

Konstytucji.

10. Art. 9 ust. 1 i 4 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie określonych tam terminów podjęcia działań przez organy władzy publicznej, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 57 Konstytucji.

11. Art. 10 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1, rozumiany jako niestanowiący podstawy do odpowiedzialności majątkowej przewodniczącego zgromadzenia za szkody powstałe z winy uczestników zgromadzenia, jest zgodny z art. 2 oraz art. 57 Konstytucji.

12. Art. 10 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 11 i art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

13. Art. 12 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 11 i art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

14. Art. 13a ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2, art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 11 i art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

II

Przepisy wymienione w części I w punktach 3, 7, 8 i 10, w zakresach tam wskazanych, tracą moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto 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, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

1. Na podstawie wniosku z 10 października 2012 r. grupa posłów zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 7 ust. 1 oraz art. 13a ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297, ze zm.; dalej: prawo o zgromadzeniach) z art. 2 oraz art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wnioskodawca zakwestionował rozwiązanie nakładające na organizatora zgromadzenia publicznego obowiązek zawiadomienia organu gminy o planowanym zgromadzeniu. Zgodnie z art. 7 ust. 1 prawa o zgromadzeniach, zawiadomienie powinno nastąpić w taki sposób, aby wiadomość dotarła do właściwego organu nie później niż na 3 dni robocze przed datą zgromadzenia. Zdaniem wnioskodawcy, ustawowy termin notyfikacji zgromadzenia publicznego jest zbyt rygorystyczny. Żądanie, aby informacja o

zamiarze przeprowadzenia zgromadzenia publicznego była przedkładana maksymalnie na 3 dni robocze przed jego planowanym terminem może niekiedy prowadzić do sytuacji, w której złożenie zawiadomienia będzie faktycznie następowało nawet 5 dni przed ewentualnym zgromadzeniem. Tak długi termin notyfikacji nie jest niezbędny dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jest więc rozwiązaniem, które w sposób nieproporcjonalny ogranicza konstytucyjną wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich (art. 57 Konstytucji).

Zdaniem wnioskodawcy, art. 7 ust. 1 prawa o zgromadzeniach jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, wyrażającym zasadę demokratycznego państwa prawnego. Określony przez ustawodawcę termin notyfikacji zgromadzeń publicznych wyklucza bowiem możliwość organizowania spontanicznych zgromadzeń, będących reakcją na bieżące wydarzenia. Narusza przez to także istotę wolności wyrażonej w art. 57 Konstytucji, uniemożliwiając organizowanie pokojowych manifestacji odnoszących się do aktualnych wydarzeń i uczestnictwo w takich manifestacjach.

Drugim przepisem zakwestionowanym przez grupę posłów jest art. 13a prawa o zgromadzeniach. Zgodnie z tym przepisem przewodniczący, który umyślnie nie podejmuje środków przewidzianych w ustawie, a więc nie żąda opuszczenia zgromadzenia przez osobę naruszającą przepisy ustawy albo uniemożliwiająca lub usiłująca udaremnić zgromadzenie, jak również nie rozwiązuje zgromadzenia w sytuacji, w której jego przebieg sprzeciwia się ustawie, podlega karze grzywny. Rozwiązanie to przewiduje sankcję wymierzaną w nieprecyzyjnie określonych sytuacjach. Może więc zniechęcać potencjalnych organizatorów zgromadzenia do korzystania z przysługującej im wolności z uwagi na obawę poniesienia dotkliwej kary pieniężnej. W ocenie wnioskodawcy, kwestionowany przepis stanowi nieproporcjonalne ograniczenie wolności wyrażonej w art. 57 Konstytucji. Wprowadzenie zagrożenia w postaci sankcji karnej wobec przewodniczącego zgromadzenia jest sprzeczne z zasadami, jakie powinny obowiązywać w demokratycznym państwie prawa. Narusza przy tym istotę wolności zgromadzeń. Wywołuje obawę podmiotu korzystającego z tej wolności poniesienia poważnych i bliżej niedających się przewidzieć konsekwencji. Ustawodawca nie określił bowiem dostatecznie precyzyjnie zakresu tej odpowiedzialności.

1.1. Na podstawie wniosku z 29 listopada 2012 r. grupa posłów zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 6 ust. 2b, art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 3, art. 7a, art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 3 i 4, art. 12 ust. 2 oraz art. 13a prawa o zgromadzeniach z art. 2, art. 20, art. 32 i art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 11 i art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: konwencja) oraz art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: pakt).

Po pierwsze, wątpliwości wnioskodawcy odnoszą się do ustawowych ograniczeń związanych z organizacją dwóch lub większej liczby zgromadzeń publicznych w tym samym czasie, w miejscach lub na trasach przejścia, które są tożsame lub częściowo się pokrywają (art. 6 ust. 2b, art. 7a oraz art. 8 ust. 2 prawa o zgromadzeniach). W ocenie wnioskodawcy ciążyący na organach władzy publicznej obowiązek zapewnienia warunków do realizacji wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich (art. 57 Konstytucji) oznacza nie tylko obowiązek usunięcia przeszkód w zakresie korzystania z tak określonej sfery wolności i zaniechania nieuzasadnionej ingerencji w tę sferę, ale wiąże

się również z koniecznością podjęcia wszelkich działań służących do urzeczywistnienia wspomnianej wolności konstytucyjnej. Prawdopodobieństwo pojawienia się napięć bądź gwałtownej wymiany zdań pomiędzy uczestnikami zgromadzeń publicznych nie może uzasadniać posługiwania się tak daleko idącym środkiem, jakim jest nakaz zmiany czasu oraz miejsca zgromadzenia zgłoszonego później czy też zakaz przeprowadzenia zgromadzenia. Wnioskodawca zakwestionował również sposób użycia przez ustawodawcę pojęcia „mienie w znacznych rozmiarach”. Uznaje je za nieprecyzyjne. Zastosowanie tej przesłanki jako jednego z kryteriów dopuszczalności odbycia zgromadzenia rodzi obawę jej nadużywania. Może to prowadzić do ograniczenia wolności zgromadzeń, podczas których będą prezentowane odmienne poglądy.

Kolejny zarzut dotyczy ustawowego terminu notyfikacji zgromadzenia publicznego. Wprowadzenie wymogu poinformowania o zamiarze przeprowadzenia zgromadzenia nie później niż na 3 dni robocze przed jego planowanym terminem wyłącza możliwość organizowania zgromadzeń spontanicznych. Ingeruje przez to w istotę wolności wyrażonej w art. 57 Konstytucji. W ocenie wnioskodawcy, naruszenie istoty tej wolności wynika także z wydłużenia przez ustawodawcę terminu notyfikacji. Spełnienie ustawowego wymogu może się wiązać w niektórych wypadkach z koniecznością zgłoszenia zamiaru odbycia się zgromadzenia publicznego nawet na 6 dni przed jego planowaną datą. Obowiązujący uprzednio 3-dniowy termin zgłoszenia zgromadzenia był wystarczający do podjęcia przez organy władzy publicznej niezbędnych działań w celu prawidłowego przygotowania takiego wydarzenia. Rozwiązanie przyjęte w art. 7 ust. 1 prawa o zgromadzeniach stanowi nieproporcjonalne ograniczenie wolności wyrażonej w art. 57 Konstytucji.

Wnioskodawca zakwestionował również rozwiązanie przyjęte w art. 7 ust. 2 pkt 3 prawa o zgromadzeniach, zgodnie z którym organizator zgromadzenia publicznego powinien poinformować organ gminy o czasie trwania zgromadzenia. Zdaniem wnioskodawcy, precyzyjne określenie czasu trwania konkretnej demonstracji nie jest w praktyce możliwe z uwagi na charakter takiego wydarzenia. Stwarza natomiast organom publicznym okazję do ograniczania wolności zgromadzeń za pomocą żądania przestrzegania przez organizatora zgłoszonego uprzednio czasu trwania zgromadzenia. Rozwiązanie to godzi – w ocenie wnioskodawcy – w konstytucyjną wolność zgromadzeń i może wypaczać jej znaczenie.

Zdaniem wnioskodawcy, mechanizm przyjęty w ustawie o zgromadzeniach uniemożliwia wniesienie skutecznego środka odwoławczego od decyzji o zakazie zgromadzenia publicznego. Zgodnie z art. 9 ust. 1 tej ustawy, decyzja odmowna powinna zostać doręczona organizatorowi nie później niż na 24 godziny przed datą zgromadzenia. Odwołanie od tej decyzji wnosi się bezpośrednio do wojewody w terminie 24 godzin od jej otrzymania (art. 9 ust. 2 prawa o zgromadzeniach). Wojewoda rozpatruje to odwołanie w ciągu 24 godzin od jego otrzymania (art. 9 ust. 4 prawa o zgromadzeniach). Zastosowanie tej procedury może niekiedy prowadzić do sytuacji, w której stosując się do terminów określonych w art. 9 ust. 1, 2 i 4 prawa o zgromadzeniach, rozpatrzenie odwołania od decyzji o zakazie zgromadzenia publicznego będzie miało miejsce już po planowanym terminie jego przeprowadzenia.

Wątpliwości wyrażone we wniosku dotyczą także obowiązków organizatora zgromadzenia publicznego, zasad jego odpowiedzialności, jak również okoliczności oraz trybu rozwiązania zgromadzenia przez przedstawiciela organu gminy. Podstawowy zarzut formułowany w tym zakresie dotyczy nadmiernego i nieproporcjonalnego ograniczenia wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Wnioskodawca nawiązał do aspektu wolności zgromadzeń, z którego wynika obowiązek władzy publicznej

zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w czasie trwania pokojowego zgromadzenia. Zakwestionowane we wniosku art. 10 ust. 3 i 4, art. 12 ust. 2 oraz art. 13a prawa o zgromadzeniach przenoszą na przewodniczącego zgromadzenia obowiązki, które – z istoty rzeczy – ciążą na organach władzy publicznej. Jednocześnie istnienie realnej obawy ponoszenia odpowiedzialności karnej może stanowić istotny czynnik zniechęcający organizatora zgromadzenia do korzystania z wolności wyrażonej w art. 57 Konstytucji.

W piśmie uzupełniającym wnioskodawca stwierdził także, że nowelizacja prawa o zgromadzeniach, skutkująca wprowadzeniem kwestionowanych rozwiązań, nastąpiła bez przeprowadzenia konsultacji społecznych. W toku prac legislacyjnych nie uwzględniono również postulatów partnerów społecznych i organizacji pozarządowych działających w sferze objętej zakresem regulacji prawa o zgromadzeniach. Świadczy to – zdaniem wnioskodawcy – o naruszeniu przez ustawodawcę konstytucyjnej zasady dialogu społecznego, wywodzonej z art. 20 Konstytucji.

1.2. Na podstawie wniosku z 4 marca 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 1 ust. 2 prawa o zgromadzeniach, w części zawierającej wyrażenie „co najmniej 15 osób”, z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; art. 3 ust. 1 prawa o zgromadzeniach, w zakresie w jakim wyłącza prawo organizowania zgromadzenia przez osoby nieposiadające pełnej zdolności do czynności prawnych, z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 29 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169; dalej: konwencja o prawach osób niepełnosprawnych) oraz art. 15 Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, ze zm.; dalej: konwencja o prawach dziecka); art. 6 ust. 2b, art. 7a oraz art. 8 ust. 2 prawa o zgromadzeniach z art. 2, art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 78 Konstytucji, a także z art. 11 oraz art. 13 konwencji; art. 9 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 7 ust. 1 prawa o zgromadzeniach z art. 78 w związku z art. 57 Konstytucji oraz art. 13 w związku z art. 11 konwencji; art. 10 ust. 3 prawa o zgromadzeniach z art. 2 i art. 57 Konstytucji.

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

Rzecznik stwierdził, że wyłączenie możliwości organizowania pokojowych zgromadzeń przez osoby nieposiadające pełnej zdolności do czynności prawnych wprowadza nieproporcjonalne ograniczenie konstytucyjnej wolności wyrażonej w art. 57 Konstytucji oraz narusza istotę tej wolności. Arbitralne odebranie prawa do organizowania zgromadzeń małoletnim, którzy nie ukończyli 18 roku życia, oraz osobom częściowo lub całkowicie ubezwłasnowolnionym na podstawie orzeczenia sądowego, jest nadmierną ingerencją ustawodawcy w wolność gwarantowaną na poziomie konstytucyjnym. Narusza jednocześnie zobowiązania wynikające z konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, wyrażającej obowiązek zapewnienia osobom niepełnosprawnym praw politycznych i możliwości korzystania z nich na zasadzie równości z innymi obywatelami. Uniemożliwienie organizowania zgromadzeń publicznych osobom małoletnim jest sprzeczne z konwencją o prawach dziecka, z której wynika prawo dziecka do swobodnego

zrzeszania się oraz wolność pokojowych zgromadzeń.

Przedmiotem wniosku RPO stały się także uregulowania ustawowe określające zasady organizowania dwóch lub większej liczby zgromadzeń publicznych w tym samym czasie, w miejscach lub na trasach przejścia, które są tożsame lub częściowo się pokrywają (art. 6 ust. 2b, art. 7a i art. 8 ust. 2 prawa o zgromadzeniach). Rzecznik stwierdził, że w zakresie określonym dyspozycją kwestionowanych przepisów ustawodawca w sposób niedopuszczalny zmodyfikował konstytucyjną wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Przyjął bowiem założenie, że zgromadzenia publiczne mające się odbyć w tym samym czasie i miejscu nie mają charakteru pokojowego, przez co konieczne jest zastosowanie procedury przewidzianej w ustawie. Ta zaś może doprowadzić do sytuacji, w której zakaz odbycia się zgromadzenia publicznego może być wydany nie tyle z uwagi na zagrożenie konstytucyjnie legitymowanych wartości, ile ze względu na późniejsze notyfikowanie zgromadzenia oraz niedokonanie żądanej przez organ gminy zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników.

Rzecznik uznał, że rozwiązanie uprawniające do wezwania organizatora zgromadzenia publicznego do dokonania modyfikacji pierwotnie zakładanego czasu oraz miejsca tego wydarzenia (art. 7a ust. 1 prawa o zgromadzeniach) poszerza prawne formy ingerencji administracji publicznej w wolność zgromadzeń. Brak jest przy tym adekwatnego środka zaskarżenia, który mógłby służyć kontroli działalności organów władzy publicznej w tym zakresie. Stwarza to realne zagrożenie swobody organizowania zgromadzeń publicznych i może prowadzić do nadużyć zarówno ze strony władz, jak i innych uczestników debaty publicznej. Posłużenie się przez ustawodawcę wyrażeniem „zgłoszonego później” nie spełnia wymogu określoności prawa, którego podstawę stanowi art. 2 Konstytucji. Brak jest precyzyjnego wskazania momentu, względem którego należy oceniać fakt „późniejszego” zgłoszenia zgromadzenia, biorąc pod uwagę istniejące obecnie formy notyfikacji takich wydarzeń. Ustawodawca pozostawił organom gminy swobodę określania przesłanek decydujących o kolejności zgłoszonych zgromadzeń, co prowadzić będzie do niejednolitości stosowania zakwestionowanych przepisów.

Zarzuty sformułowane we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczą także trybu odwoławczego od decyzji o zakazie zgromadzenia publicznego (art. 9 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 7 ust. 1 prawa o zgromadzeniach). Obowiązujące uregulowania ustawowe nie gwarantują zakończenia procedury odwoławczej i uzyskania rozstrzygnięcia dotyczącego odwołania od decyzji o zakazie zgromadzenia przed jego planowanym terminem. To znaczy, zdaniem Rzecznika, że istniejąca procedura jest nieefektywna. Jest przez to niezgodna z art. 78 w związku z art. 57 Konstytucji oraz art. 13 w związku z art. 11 konwencji.

Wątpliwości konstytucyjne przedstawione we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczą również art. 10 ust. 3 prawa o zgromadzeniach. Przepis ten nakłada na przewodniczącego obowiązek przeprowadzenia zgromadzenia publicznego zgodnie przepisami prawa oraz w taki sposób, aby zapobiec powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia. Zdaniem Rzecznika, wskazany przepis jest nieprecyzyjny i nie spełnia wymogu dostatecznej określoności prawa, wynikającego z art. 2 Konstytucji. Nie przesądza jednoznacznie, czy może stanowić podstawę prawną odpowiedzialności odszkodowawczej przewodniczącego za szkody wyrządzone z winy uczestników zgromadzenia, czy też stanowi jedynie postulat ustawodawcy, niezaopatrzony w sankcję prawną. Ustanawiając obowiązek przeprowadzenia zgromadzenia w sposób, który ma zapobiegać powstaniu szkód, ustawodawca nie określił, jakie środki podjęte przez przewodniczącego zgromadzenia mogłyby go zwolnić z odpowiedzialności za działania innych osób. Kwestionowany przepis podważa przez to zasadę zaufania obywateli do

państwa i stanowionego przez nie prawa. Tworzy bowiem stan niepewności przewodniczącego zgromadzenia, który może zostać pociągnięty do odpowiedzialności odszkodowawczej nawet wówczas, kiedy dopełni należytej staranności zapewnienia pokojowego przebiegu manifestacji.

1.3. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 2 stycznia 2013 r. wniosek grupy posłów z 10 października 2012 r. oraz wniosek grupy posłów z 29 listopada 2012 r. zostały połączone do łącznego rozpoznania pod sygn. K 44/12. Oprócz tego, zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 11 marca 2013 r., wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z 4 marca 2013 r. oraz połączone wnioski grup posłów z 10 października 2012 r. i z 29 listopada 2012 r. (sygn. K 44/12) zostały połączone do łącznego rozpoznania pod sygn. K 44/12.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 13 grudnia 2013 r. zajął stanowisko w imieniu Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że:

- art. 1 ust. 2, art. 3 ust. 1, art. 6 ust. 2b, art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 3, art. 7a, art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 1, 2 i 4, art. 10 ust. 3 i 4, art. 12 ust. 2 oraz art. 13a prawa o zgromadzeniach są zgodne z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- art. 3 ust. 1 prawa o zgromadzeniach jest zgodny z art. 15 konwencji o prawach dziecka i art. 29 lit. a konwencji o prawach osób niepełnosprawnych;
- art. 6 ust. 2b, art. 7 ust. 1, ust. 2 pkt 3, art. 7a, art. 8 ust. 2, art. 10 ust. 3 i 4, art. 12 ust. 2 oraz art. 13a prawa o zgromadzeniach nie są niezgodne z art. 20 Konstytucji oraz są zgodne z art. 11 konwencji;
- art. 6 ust. 2b oraz art. 7a ust. 1 prawa o zgromadzeniach, w części obejmującej wyrażenie „mienie w znacznych rozmiarach”, są zgodne z zasadą określoności przepisów prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji;
- art. 7 ust. 1, ust. 2 pkt 3, art. 9 ust. 1, 2 i 4, art. 10 ust. 3 i 4, art. 12 ust. 2 oraz art. 13a prawa o zgromadzeniach są zgodne z art. 2 Konstytucji;
- art. 7a ust. 1 i art. 8 ust. 2 prawa o zgromadzeniach w zakresie, w jakim nie określają zasad ustalania pierwszeństwa zgłoszenia zgromadzenia, są niezgodne z zasadą określoności przepisów prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji;
- art. 7a ust. 1 prawa o zgromadzeniach jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- art. 7a ust. 1 oraz art. 9 ust. 1, 2, i 4 prawa o zgromadzeniach są zgodne z art. 78 Konstytucji oraz z art. 13 konwencji;
- art. 9 ust. 1 prawa o zgromadzeniach nie jest niezgodny z art. 20 Konstytucji.

Marszałek Sejmu wniosł ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu stwierdził, że definicja zgromadzenia, jako zgrupowania co najmniej 15 osób, wyznacza jedynie limit uczestników, aktualizujący obowiązek notyfikacji. Nie oznacza to zakazu odbywania się mniejszych zgromadzeń. Brak uregulowania przez ustawodawcę całokształtu problematyki odnoszącej się do zgromadzeń nie oznacza, że formy obecnie nieuregulowane są automatycznie nielegalne.

Marszałek uznał za zgodne z Konstytucją oraz powołanymi wzorcami kontroli rozwiązanie przewidujące możliwość organizowania zgromadzeń przez osoby mające pełną zdolność do czynności prawnych. Swoje stanowisko oparł na rozróżnieniu dwóch kategorii osób korzystających z wolności zgromadzeń – organizatorów i uczestników. W

jego ocenie, konstytucyjna wolność zgromadzeń zawiera co najmniej dwa szczegółowe uprawnienia, które nie są tożsame w aspekcie treściowym. Organizator zgromadzenia jest osobą, na której ciążyą określone obowiązki ustawowe. Jest też zobowiązany do załatwiania spraw związanych ze zgromadzeniem przed właściwymi organami władzy publicznej. Musi to być zatem osoba obiektywnie zdolna do wykonania powierzonych jej zadań oraz ponoszenia ewentualnej odpowiedzialności w tym zakresie.

W ocenie Marszałka Sejmu, ograniczenia dotyczące możliwości odbycia się kilku zgromadzeń w tym samym czasie i miejscu są niezbędne do zabezpieczenia ich pokojowego charakteru. Nie można oczekiwać, że władze publiczne w każdej sytuacji będą zobowiązane do zapewnienia sił porządkowych pozwalających na zabezpieczenie wszystkich równolegle odbywających się zgromadzeń. Może bowiem dochodzić do bezpośredniej konfrontacji uczestników zgromadzeń w stopniu przerastającym środki ochrony dostępne władzy publicznej. W tym celu konieczne jest wprowadzenie ograniczeń dotyczących kontrademonstracji. Marszałek zaznaczył, że wydanie zakazu przeprowadzenia zgromadzenia w sytuacji zbieżności czasu i miejsca może dotyczyć tylko sytuacji wyjątkowych, kiedy nie da się zastosować innych środków w celu zapewnienia ich pokojowego przebiegu takich zgromadzeń.

Marszałek Sejmu podzielił wątpliwości wnioskodawców dotyczące sposobu wyznaczania terminu wpływu zawiadomień o mających się odbyć zgromadzeniach publicznych. Podkreślił, że problem ustalenia kolejności zgłoszeń aktualizuje się wówczas, kiedy wpłynęły one w tym samym dniu i dotyczą zamiaru odbycia zgromadzeń w tym samym miejscu i czasie. Ustawodawca nie wyjaśnił również, jak należy określać kolejność większej liczby zgłoszeń, a mianowicie, czy zgromadzeniem zgłoszonym wcześniej będzie to złożone jako pierwsze, jako drugie, czy wszystkie zgłoszenia, które wpłynęły wcześniej.

Zdaniem Marszałka, termin notyfikacji przewidziany w ustawie o zgromadzeniach (nie później niż na 3 dni robocze przed terminem zgromadzenia) odpowiednio wyważa interesy obywateli korzystających z wolności zgromadzeń oraz obowiązek zagwarantowania bezpieczeństwa i porządku publicznego przez organy władzy publicznej. Marszałek podkreślił, że brak zawiadomienia o zgromadzeniu nie oznacza automatycznie możliwości traktowania takiego zgromadzenia jako zakazane.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących procedury odwoławczej od decyzji o zakazie zgromadzenia publicznego, Marszałek Sejmu akcentował przede wszystkim konieczność pozostawienia organom państwa odpowiedniego terminu wydania stosownych rozstrzygnięć. Wolą ustawodawcy było takie ukształtowanie postępowania, aby następowało to jak najszybciej, także przed zamierzonym terminem zgromadzenia. Jakkolwiek wprowadzenie krótszego niż 24-godzinny terminu rozpoznania przez wojewodę odwołania od decyzji zakazującej zgromadzenia oznaczałoby konieczność istotnej modyfikacji pracy we wszystkich urzędach wojewódzkich. Takie rozwiązanie generowałoby znaczne koszty funkcjonowania administracji publicznej, niewspółmierne z liczbą rozpoznawanych spraw. Marszałek podkreślał również, że wystąpienie ryzyka wydania rozstrzygnięcia w drugiej instancji już po terminie planowanego zgromadzenia uzależnione jest w dużym stopniu od aktywności samego zainteresowanego.

Zasady odpowiedzialności przewodniczącego zgromadzenia publicznego nie stanowią – w ocenie Marszałka Sejmu – nadmiernego ograniczenia wolności zgromadzeń. Odpowiedzialność ta nie ma charakteru cywilnoprawnego, ale wynika z umyślnego zaniechania podjęcia działań powierzonych przewodniczącemu w związku z pełnioną przez niego funkcją. Zakres odpowiedzialności przewodniczącego nie jest warunkowany zachowaniem uczestników zgromadzenia. Nie można zatem pociągnąć go do odpowiedzialności za działania innych osób. Obowiązki przewodniczącego zgromadzenia

mają w istocie charakter porządkowo-informacyjny i służą zapewnieniu zgodnego z prawem przebiegu zgromadzenia. Przewodniczący odpowiada na zasadzie winy za zaniechanie. Jego odpowiedzialność za wykroczenie uzależniona jest zatem od istnienia – w danych warunkach – rzeczywistej możliwości zachowania się zgodnie z powierzonym mu obowiązkiem. Okoliczności te łagodzą, zdaniem Marszałka Sejmu, rygorizm sankcji związanej z niedopełnieniem obowiązków przez przewodniczącego zgromadzenia.

Marszałek Sejmu zwrócił również uwagę, że powołany przez jednego z wnioskodawców art. 20 Konstytucji nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli w rozpatrywanej sprawie. Przepis ten nie zawiera treści normatywnych przypisywanych mu przez wnioskodawcę.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 28 października 2013 r. zajął stanowisko, wnosząc o stwierdzenie, że:

- art. 1 ust. 2 prawa o zgromadzeniach, w części zawierającej wyrażenie „co najmniej 15 osób”, jest zgodny z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- art. 3 ust. 1 prawa o zgromadzeniach w zakresie, w jakim wyłącza prawo organizowania zgromadzenia przez osoby nieposiadające pełnej zdolności do czynności prawnych, jest zgodny z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 29 lit. a konwencji o prawach osób niepełnosprawnych oraz art. 15 konwencji o prawach dziecka;
- art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 3, art. 10 ust. 3 i 4, art. 12 ust. 2 oraz art. 13a prawa o zgromadzeniach są zgodne z art. 2 i art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z przepisami art. 11 i art. 13 konwencji oraz z art. 21 paktu;
- art. 6 ust. 2b, art. 7a i art. 8 ust. 2 prawa o zgromadzeniach w zakresie, w jakim ich stosowanie prowadzi do wyłączenia możliwości zorganizowania zgromadzenia publicznego zgłoszonego później, w sytuacji gdy organowi gminy zgłoszone zostały przez dwóch lub większą liczbę organizatorów zgromadzenia mające odbyć się w tym samym czasie, w miejscach lub na trasach przejścia, które są tożsame lub w części się pokrywają, tylko z powodu późniejszego zgłoszenia i niewskazania przez organizatora innego czasu lub miejsca zgromadzenia, są niezgodne art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie są zaś niezgodne z art. 78 Konstytucji;
- art. 7a i art. 8 ust. 2 prawa o zgromadzeniach w zakresie, w jakim zawierają wyrażenie „zgłoszone później”, są niezgodne z zasadą poprawnej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji;
- art. 9 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 7 ust. 1 prawa o zgromadzeniach jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 57 Konstytucji oraz z art. 13 w związku z art. 11 konwencji.

Prokurator Generalny wniosł ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny dokonał rozbudowanej analizy wzorców kontroli powołanych we wnioskach, w szczególności art. 57 Konstytucji oraz art. 11 konwencji, nawiązując w tym zakresie do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zwrócił uwagę, że konstytucyjne pojęcie „zgromadzenia” odnosi się do zgrupowań mających na celu wspólne działanie w jakiejś sprawie. Ma ono zawsze charakter okazjonalny i nie zakłada istnienia trwałych relacji między uczestnikami. Warunkiem przyznania ochrony zgromadzeniom publicznym jest przy tym ich pokojowy charakter.

Prokurator stwierdził, że ograniczenie minimalnej liczby osób tworzących zgromadzenie (co najmniej 15 osób) należy traktować jako ograniczenie wolności

jednostki. Jest ono jednak niezbędne z punktu widzenia organów władzy publicznej, na których ciąży obowiązek ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, a także ochrony zdrowia oraz wolności i praw innych osób. Przyjęty przez ustawodawcę limit osób, których zgrupowanie określa się mianem zgromadzenia, jest także podyktowany względami racjonalności.

W ocenie Prokuratora Generalnego, ograniczenie możliwości organizowania zgromadzeń przez małoletnich, którzy nie ukończyli 18 roku życia, oraz osoby całkowicie lub częściowo ubezwłasnowolnione nie narusza istoty wolności zgromadzeń. Takie ograniczenie jest konieczne w demokratycznym państwie prawnym. Społeczeństwo nie mogłoby bowiem funkcjonować normalnie, gdyby każdy jego członek mógł, w dowolnym czasie i miejscu, zwoływać zgromadzenie dostępne dla nieograniczonej liczby anonimowych osób. Ograniczenie wprowadzone przez ustawodawcę dotyczy osób, które nie są w stanie samodzielnie kierować swoim postępowaniem lub potrzebują pomocy w prowadzeniu swoich spraw. Odnosi się ono także do małoletnich, którzy nie mają wystarczającego rozeznania mechanizmów życia społecznego, co wynika ze stopnia ich rozwoju psychofizycznego.

Ustawowy termin notyfikacji zgromadzeń publicznych powinien być ukształtowany w taki sposób, aby umożliwić organom władzy publicznej wykonanie zadań w zakresie ochrony porządku społecznego oraz pozwolić na zagwarantowanie pokojowego przebiegu demonstracji. Realizacja takich zadań wymaga przyjęcia odpowiedniej perspektywy czasowej. Wprowadzenie terminu powiadomienia organu gminy o zgromadzeniu najpóźniej na trzy dni robocze przed planowanym terminem jego odbycia umożliwia w szerszym stopniu ochronę dóbr określonych w Konstytucji (bezpieczeństwo publiczne, ochrona porządku, zdrowia oraz wolności i praw innych osób). Nie ogranicza przy tym nadmiernie prawa każdej jednostki do organizowania zgromadzeń i uczestnictwa w nich.

Prokurator Generalny zgodził się z zarzutami wnioskodawców odnoszącymi się do ustawowych reguł postępowania w sytuacji zgłoszenia dwóch lub większej liczby zgromadzeń w tym samym czasie bądź miejscu. Jego zdaniem, nie można zakazać zgromadzenia wyłącznie z tego powodu, że inne zgromadzenie zostało już zgłoszone, jako mające się odbyć w podobnych bądź tożsamyh okolicznościach. Rozwiązanie nawiązujące do pierwszeństwa notyfikacji stwarza wszakże zachętę do podejmowania działań w złej wierze wyłącznie po to, aby „zająć miejsce” konkurencyjnego zgromadzenia. Prokurator stanął na stanowisku, że okoliczność późniejszego zgłoszenia zamiaru odbycia zgromadzenia nie może – sama przez się – przesądzać o zastosowaniu środków represyjnych, do jakich należy niewątpliwie wydanie zakazu takiego zgromadzenia. Zakaz może zostać wydany wyłącznie z uwagi na brak pokojowego charakteru zgromadzeń. Przyjęta konstrukcja zakazu, wynikającego z istniejącej tożsamości czasu i miejsca kilku notyfikowanych zgromadzeń, nie spełnia kryterium precyzyjności oraz jasności. Nie określa dokładnie momentu, jaki należy przyjąć dla oceny późniejszego zgłoszenia zgromadzenia.

W ocenie Prokuratora Generalnego, procedura odwołania od decyzji o zakazie zgromadzenia publicznego nie spełnia – w obecnym kształcie – wymogu skuteczności środka odwoławczego. Biorąc pod uwagę sposób ujęcia terminów doręczenia decyzji zakazującej zgromadzenia, wniesienie odwołania od tej decyzji oraz rozpatrzenia tego odwołania, uzyskanie rozstrzygnięcia konkretnej sprawy przed planowanym terminem zgromadzenia staje się w praktyce niewykonalne. Świadczy to o nieefektywności obowiązującej procedury odwoławczej. W demokratycznym państwie prawnym konieczne jest zapewnienie realnej kontroli instancyjnej decyzji dotyczących zgromadzenia przed

jego terminem.

Prokurator Generalny uznał, że przewodniczący zgromadzenia nie ponosi odpowiedzialności za czyny dokonane przez osoby trzecie, ale za niepodjęcie działań w celu zapobieżenia szkodom powstałym z winy innych osób, a więc na skutek ich czynów. W ocenie Prokuratora, istniejący mechanizm odpowiedzialności przewodniczącego nie stanowi odpowiedzialności na zasadzie ryzyka za tzw. czyn cudzy. Przewodniczący nie mógłby zostać również pociągnięty do odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wyrządzone w związku z odbywającym się zgromadzeniem. Brak jest bowiem – w ocenie Prokuratora – adekwatnego związku przyczynowego między szkodą powstałą z winy uczestnika zgromadzenia a zaniechaniem podjęcia przez przewodniczącego „przewidzianych prawem środków” w celu „zapobieżenia powstaniu szkód”. Odpowiedzialność przewodniczącego przewidziana w ustawie o zgromadzeniach ma charakter administracyjny i dotyczy braku podjęcia przez tę osobę środków przewidzianych w ustawie.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, nałożenie na przewodniczącego zgromadzenia określonych obowiązków nie jest nadmierne bądź nieuzasadnione, ale konieczne w demokratycznym państwie prawnym w celu ochrony ludzi i mienia oraz porządku i bezpieczeństwa publicznego. Chodzi tu w istocie rzeczy o środki mające zapobiegać przekształceniu się zgromadzenia pokojowego w pozbawione tego przymiotu. W związku z tym nałożenie na przewodniczącego sankcji karnej za umyślne niepodjęcie stosownych działań w tym zakresie nie jest rozwiązaniem nadmiernie dolegliwym i nie prowadzi do nieproporcjonalnego ograniczenia wolności zgromadzeń.

Prokurator Generalny stwierdził, że zarzut odnoszący się do procedury rozwiązania zgromadzenia przez przedstawiciela gminy nie został dostatecznie uzasadniony przez wnioskodawców. Prokurator ograniczył się zatem do wskazania, że podobny mechanizm funkcjonował już w poprzednim stanie prawnym i nie budził wątpliwości w kontekście standardów konstytucyjnych.

4. 4 września 2014 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęło pełnomocnictwo do reprezentowania przed Trybunałem grupy posłów, którzy wystąpili z wnioskiem 10 października 2012 r. (zob. cz. I, pkt 1.1 uzasadnienia). Pełnomocnictwo udzielone zostało innej osobie przez przedstawiciela grupy posłów.

Zarządzeniem z 8 września 2014 r. przedstawiciel grupy posłów został wezwany do wyjaśnienia, czy osoba, której udzielił pełnomocnictwa, spełnia kryteria określone w art. 87 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.) w związku z art. 20 i art. 29 ust. 4 ustawy o TK. Przedstawiciel wnioskodawcy został wezwany również do wykazania, czy pełnomocnictwo zostało udzielone przez uprawniony podmiot, tj. grupę co najmniej 50 posłów popierających wniosek złożony do Trybunału Konstytucyjnego.

W piśmie z 9 września 2014 r. przedstawiciel grupy posłów wyjaśnił, że osoba wskazana w pełnomocnictwie pozostaje z nim w stałym stosunku zlecenia. Jest zatrudniona w jego biurze poselskim na stanowisku asystenta ds. prawnych. Przedstawiciel wnioskodawcy stwierdził, że pełnomocnictwo nie zostało udzielone przez grupę posłów, która wystąpiła z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że osoba wskazana w pełnomocnictwie przekazanym 4 września 2014 r. nie spełnia kryteriów określonych w art. 87 § 1 k.p.c., stosowanych odpowiednio w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Skutkuje to odmową dopuszczenia tej osoby do udziału w postępowaniu przed Trybunałem. Uczestnikiem tego postępowania może być m.in. podmiot, który wystąpił z wnioskiem (art.

27 pkt 1 ustawy o TK). W niniejszej sprawie jest to grupa posłów. Podmiot ten działa w postępowaniu przez wyznaczonego przez siebie posła jako przedstawiciela (art. 29 ust. 2 ustawy o TK). Jednocześnie to wnioskodawcy (grupie posłów) przysługuje możliwość ustanawiania – oprócz przedstawicieli – także pełnomocników spośród osób niebędących posłami lub senatorami, w liczbie najwyżej trzech (art. 29 ust. 4 ustawy o TK). W niniejszej sprawie pełnomocnictwo przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu nie zostało udzielone przez uprawniony podmiot.

II

Na rozprawie 18 września 2014 r. uczestnicy postępowania podtrzymali oraz doprecyzowali zakres zaskarżenia i zarzuty przedstawione na piśmie.

Po uzyskaniu od uczestników postępowania odpowiedzi na wszystkie zadane pytania Trybunał Konstytucyjny uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną, by wydać wyrok, i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot rozpatrywanej sprawy.

1.1. Wątpliwości konstytucyjne przedstawione we wnioskach stanowiących podstawę postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczyły znacznej części prawa o zgromadzeniach. Wnioskodawcy łącznie zakwestionowali: art. 1 ust. 2 i art. 3 ust. 1 z rozdziału 1 ustawy (Przepisy ogólne), art. 6 ust. 2b, art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 3, art. 7a, art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 1, 2 i 4, art. 10 ust. 3 i 4, art. 12 ust. 2 zawarte w rozdziale 2 ustawy (Postępowanie w sprawach zgromadzeń) oraz art. 13a, znajdujący się w rozdziale 2a tej ustawy (Przepisy karne).

1.2. Przedmiotem zaskarżenia uczyniono, w pierwszej kolejności, dwa przepisy ogólne z rozdziału 1 ustawy: przepis definiujący zgromadzenie jako zgrupowanie co najmniej 15 osób, zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska (art. 1 ust. 2 ustawy), oraz przepis wskazujący, że prawo organizowania zgromadzeń przysługuje osobom mającym pełną zdolność do czynności prawnych, osobom prawnym, innym organizacjom, a także grupom osób (art. 3 ust. 1 ustawy).

1.3. Kolejną grupę kwestionowanych przepisów stanowiły uregulowania dotyczące postępowania w sprawach zgromadzeń. Wątpliwości wnioskodawców odnoszą się w tym kontekście do pięciu zagadnień. Chodzi tu – po pierwsze – o uregulowania związane z obowiązkiem notyfikacji zgromadzenia. Wnioskodawcy zakwestionowali art. 7 ust. 1 prawa o zgromadzeniach, zgodnie z którym organizator zgromadzenia publicznego zawiadamia organ gminy w taki sposób, aby wiadomość o zgromadzeniu dotarła nie później niż na 3 dni robocze, a najwcześniej 30 dni przed terminem zgromadzenia. Wątpliwości wzbudził też art. 7 ust. 2 pkt 3 prawa o zgromadzeniach, w myśl którego zawiadomienie kierowane do organu gminy zawierać ma informacje na temat czasu trwania zgromadzenia oraz przewidywanej liczby jego uczestników.

Po drugie, wnioskodawcy zakwestionowali uregulowania dotyczące organizowania zgromadzeń w tym samym miejscu i czasie. Zgodnie z kwestionowanym

art. 6 ust. 2b ustawy, zgromadzenia organizowane przez dwóch lub większą liczbę organizatorów w tym samym czasie, w miejscach lub na trasach przejścia, które są tożsame lub w części się pokrywają, mogą się odbyć, jeżeli jest możliwe ich oddzielenie lub odbycie w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. Jeżeli oddzielenie lub odbycie zgromadzeń nie jest możliwe, stosuje się art. 7a. Zastosowanie w tym wypadku art. 7a ust. 1 prawa o zgromadzeniach oznacza, że organ gminy niezwłocznie wzywa organizatora zgromadzenia zgłoszonego później do dokonania zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników. Do wezwania organ gminy załącza informacje na temat czasu i miejsca przejścia wcześniej zgłoszonego zgromadzenia lub zgromadzeń (art. 7a ust. 2 prawa o zgromadzeniach). Natomiast w myśl art. 7a ust. 3 prawa o zgromadzeniach, organizator zgromadzenia zgłoszonego później dokonuje zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników w taki sposób, aby informacja o zmianie dotarła do organu gminy nie później niż na 2 dni przed datą zgromadzenia.

Po trzecie, przedmiotem wniosków uczyniono przepisy stanowiące podstawę prawną wydania zakazu zgromadzenia publicznego. Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy, organ gminy zakazuje zgromadzenia publicznego zgłoszonego później, także jeżeli organizator zgromadzenia, pomimo wezwania, o którym mowa w art. 7a ust. 1 ustawy, nie dokonał we właściwym terminie zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników. W myśl art. 9 ust. 1 prawa o zgromadzeniach, decyzję o zakazie zgromadzenia publicznego doręcza się organizatorowi na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej w terminie 3 dni od dnia zawiadomienia, nie później jednak niż na 24 godziny przed terminem zgromadzenia. Jednocześnie kopię tej decyzji wraz z aktami sprawy otrzymuje wojewoda. Zgodnie z ustępem drugim tego przepisu, odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia publicznego wnosi się bezpośrednio do wojewody w terminie 24 godzin od otrzymania tej decyzji. W myśl art. 9 ust. 4 prawa o zgromadzeniach, wojewoda rozpatruje odwołanie w ciągu 24 godzin od jego otrzymania.

Po czwarte, wnioskodawcy zgłosili zarzuty niekonstytucyjności względem przepisów określających obowiązki przewodniczącego zgromadzenia publicznego. Przedmiotem wniosku uczyniono art. 10 ust. 3 prawa o zgromadzeniach, w myśl którego przewodniczący odpowiada za zgodny z przepisami prawa przebieg zgromadzenia oraz jest obowiązany do przeprowadzenia go w taki sposób, aby zapobiec powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia oraz podejmowania odpowiednich środków przewidzianych w ustawie. We wnioskach zakwestionowano również art. 10 ust. 4 ustawy. Zgodnie z tym przepisem przewodniczący żąda opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy albo uniemożliwia lub usiłuje udaremnić zgromadzenie. W razie niepodporządkowania się żądaniu, przewodniczący zwraca się o pomoc do policji lub straży miejskiej.

Ostatni – piąty – blok zagadnień związanych z postępowaniem w sprawach zgromadzeń dotyczy procedury rozwiązania zgromadzenia publicznego. Wątpliwości konstytucyjne wnioskodawców wzbudził art. 12 ust. 2 prawa o zgromadzeniach, zgodnie z którym rozwiązanie zgromadzenia następuje przez wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej trzykrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej przewodniczącemu lub w wypadku niemożności skontaktowania się z przewodniczącym – ogłoszonej publicznie uczestnikom zgromadzenia. Decyzję tę doręcza się organizatorowi na piśmie w terminie 72 godzin od jej podjęcia.

1.4. Przedmiotem rozpatrywanej sprawy uczyniono także jeden z przepisów

karnych prawa o zgromadzeniach. Wątpliwości konstytucyjne dotyczą art. 13a tej ustawy, stanowiącego podstawę wymierzenia sankcji przewodniczącemu zgromadzenia publicznego. Zgodnie z tym przepisem, ten, kto, przewodnicząc zgromadzeniu, umyślnie nie podejmuje środków przewidzianych w art. 10 ust. 4 i 5 podlega karze grzywny.

2. Wolność zgromadzania się.

2.1. Zgodnie z art. 57 Konstytucji, każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa. Wskazany przepis wyraża – zgodnie z systematyką rozdziału II Konstytucji – jedną z wolności politycznych odnoszących się w swym zasadniczym wymiarze do uczestnictwa jednostek w życiu publicznym, ustalania i realizowania wspólnie określonych celów, uzyskiwania informacji o sposobie działania organów władzy publicznej oraz udziału w ich powoływaniu. Widziany w tym kontekście art. 57 Konstytucji określa sferę wolności jednostki, wskazując na swobodę podejmowania określonych działań. Stanowi także jeden z podstawowych elementów determinujących status jednostki w relacji do państwa, przez co staje się rozstrzygnięciem mającym istotne znaczenie w perspektywie konstytucyjnego modelu ustrojowego.

Przepis art. 57 Konstytucji wyraża wolność. To znaczy, że poszczególne elementy regulacji konstytucyjnej przewidzianej w tym przepisie postrzegać należy – co do zasady – przez pryzmat określonej sfery autonomicznego działania jednostek, które w tym konkretnym zakresie pozostają wolne od ingerencji władzy publicznej. Korzystanie z wolności nie może być przez to reglamentowane przez państwo. Rolą państwa ma być zapewnienie warunków do realizacji danej wolności, a ewentualna interwencja organów władzy publicznej powinna mieć zawsze charakter wyjątkowy. Może następować jedynie w sytuacjach dających się racjonalnie uzasadnić oraz w myśl ogólnych zasad wyrażonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.2. Przedmiot regulacji art. 57 Konstytucji jako wolności stanowi podstawowy punkt odniesienia podczas ustalania treści gwarancji przewidzianych w tym przepisie. Dotyczy to obu elementów regulacji konstytucyjnej, a więc organizowania pokojowych zgromadzeń oraz uczestnictwa w takich zgromadzeniach. Samo pojęcie zgromadzenia było już przedmiotem wnikliwej analizy i ma ugruntowane znaczenie w orzecznictwie Trybunału (zob. wyroki z: 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142; 10 listopada 2004 r., sygn. Kp 1/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 105; 18 stycznia 2006 r., sygn. K 21/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 4; 10 lipca 2008 r., sygn. P 15/08, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 105). Należy w tym miejscu podkreślić, że Trybunał przyjmuje szerokie rozumienie zgromadzeń, odnosząc je zarówno do wspólnego rozważania spraw publicznych, jak i niepublicznych (prywatnych). W kontekście bieżącej sprawy istotne znaczenie ma przede wszystkim realizowanie wolności zgromadzeń w przestrzeni publicznej. Dlatego też dalsza analiza treści art. 57 Konstytucji została dokonana w tej perspektywie.

Podstawowym kryterium identyfikującym zgromadzenie publiczne jest jego cel, rozumiany też jako przyczyna zebrania się pewnej grupy ludzi w danym miejscu i czasie. Zgromadzenie jest zebraniem celowym, ponieważ wiąże się zawsze z wyrażeniem opinii, zajęciem stanowiska, udzieleniem poparcia czy próbą obrony określonych interesów. Obejmuje każdą formę publicznej wypowiedzi odnoszącej się do kwestii mającej znaczenie dla danej zbiorowości. Najczęstszym powodem odbycia się zgromadzenia jest zwrócenie uwagi na określony problem, a w efekcie zaprezentowanie go szerszemu gronu

odbiorców oraz wywołanie debaty publicznej.

Drugim podstawowym kryterium, wyrażonym wprost w art. 57 Konstytucji, jest pokojowy charakter zgromadzenia. Chodzi tu o takie zgromadzenie, które przebiega z poszanowaniem integralności fizycznej osób oraz mienia prywatnego i publicznego. Zgromadzenia pokojowe wykluczają stosowanie przemocy oraz przymusu przez jego uczestników zarówno w odniesieniu do innych osób biorących udział w zgromadzeniu, jak i osób trzecich, czy też funkcjonariuszy publicznych. Ocena pokojowego charakteru zgromadzenia powinna dotyczyć założonego celu, zamiarów organizatorów, jak i samego przebiegu takiego wydarzenia (zob. wyrok o sygn. P 15/08, cz. III, pkt 3.3.1). Stwierdzenie utraty pokojowego charakteru zgromadzenia nie może jednak wiązać się z jakimkolwiek naruszeniem jego spokojnego przebiegu czy ekscesem jednego uczestnika. Przyjmuje się bowiem, że dopiero nasilenie zachowań zakłócających porządek, powodujących szkody materialne oraz skutkujących przemocą względem uczestników może świadczyć o utracie przymiotu pokojowości zgromadzenia (zob. wyrok o sygn. Kp 1/04, cz. III, pkt 3.3).

Istotną cechą zgromadzenia, o którym mowa w art. 57 Konstytucji, jest istnienie intelektualnej relacji między uczestnikami takiego zgrupowania. Osoby te wiąże ze sobą wspólne stanowisko w określonej sprawie oraz chęć jego publicznego wyrażenia. Jest to z jednej strony podstawowy i niezbędny czynnik integrujący wszystkich uczestników zgromadzenia publicznego. Z drugiej zaś – jedyne wspólne kryterium wyróżniające grupę osób biorących udział w takim wydarzeniu. Cechą zgromadzenia publicznego jest zatem najczęściej brak istnienia organizacyjnego powiązania zarówno między organizatorem a uczestnikami zgromadzenia, jak również między samymi jego uczestnikami. Istnienie zorganizowanej i sformalizowanej struktury nie stanowi zatem – w odróżnieniu od wolności zrzeszania się, wyrażonej w art. 58 Konstytucji – elementu konstrukcyjnego, od którego można uzależnić wykonywanie wolności zgromadzeń.

Nawiązując do poczynionych ustaleń, należy podkreślić, że przedmiotem normowania w art. 57 Konstytucji jest każde pokojowe zebranie osób pragnących wspólnie, publicznie wyrazić poglądy bądź stanowiska lub uzewnętrznić przeżycia odnoszące się do sfery dobra wspólnego. Tak rozumiane zgromadzenie ma charakter okazjonalny, przez co jego byt jest – w swej istocie – krótkotrwały i odnosi się wyłącznie do konkretnej sytuacji obecnej w przestrzeni publicznej. Istotą wolności określonej w art. 57 Konstytucji jest pozostawienie każdemu możliwości swobodnego określenia kwestii, której będzie dotyczyło zgromadzenie, jak również wyboru jego czasu i miejsca. Chodzi tu zatem o swobodę decydowania jednostki o tym, w jakiej sprawie, gdzie i kiedy będzie się publicznie wypowiadać.

2.3. Wolność zgromadzeń należy rozpatrywać zarówno w odniesieniu do jednostki działającej w sferze objętej gwarancjami konstytucyjnymi, jak i w kontekście demokratycznego systemu ustrojowego w państwie.

W pierwszym aspekcie celem wolności zgromadzeń jest zapewnienie jednostce warunków do samorealizacji oraz publicznego, w łączności z innymi komunikowania swoich poglądów. W tym sensie zgromadzenia tworzą również organizacyjne i funkcjonalne formy realizacji innych wolności i praw jednostek, w szczególności wolności słowa. Wolność zgromadzeń jest też podstawową przesłanką efektywnej realizacji wolności zrzeszania się, stanowi element składowy realizacji wolności swobodnego wyrażania opinii, a także wolności religii, sumienia i wyznania (zob. wyroki o sygn.: K 21/05, cz. III, pkt 3.7; P 15/08, cz. III, pkt 3.3.3).

Nie można ignorować funkcji partycypacyjnej wolności zgromadzeń. Wiąże się ona z możliwością wpływania jednostek na proces decyzyjny oraz kształtowanie woli

politycznej niezależnie od istniejącego mechanizmu przedstawicielskiego, a więc w okresach między poszczególnymi aktami wyborczymi. Wolność zgromadzeń ma zatem znaczenie zarówno dla ochrony interesów mniejszości, względem większości rządzącej, stwarza bowiem okazję do oddziaływania na sferę publiczną oraz określania kierunków podejmowanych rozstrzygnięć.

Wolność zgromadzeń pełni funkcję stabilizacyjną w odniesieniu do istniejącego ładu społecznego oraz politycznego, a przede wszystkim w stosunku do mechanizmu przedstawicielskiego. Jest formą aktywnego udziału obywateli w życiu państwa i przez to troski o dobro wspólne. Umożliwia dokonywanie publicznej analizy źródeł, przyczyn oraz istoty niezadowolenia społecznego. Stwarza okazję do wyrażenia krytyki lub negacji obowiązującego porządku prawnego lub społecznego. Odgrywa więc rolę mechanizmu wczesnego ostrzegania. Dzięki temu organy przedstawicielskie mogą poznać źródła napięć wywołujących sprzeciw członków społeczeństwa w odniesieniu do konkretnych rozstrzygnięć w przestrzeni publicznej. W tym znaczeniu zgromadzenia stanowią istotne uzupełnienie mechanizmu przedstawicielskiego, zapobiegając w państwie demokratycznym powstawaniu takich napięć w społeczeństwie, wynikających z przerwania komunikacji społecznej, które mogłyby zagrażać demokracji (por. sygn. K 21/05, cz. III, pkt 3.4). Istnienie określonych gwarancji wolności zgromadzeń jest więc warunkiem uznania demokratycznego charakteru państwa. Realizowanie tej wolności w przestrzeni publicznej jest natomiast konieczne dla prawidłowego funkcjonowania wspólnoty politycznej.

3. Ograniczanie wolności zgromadzeń.

3.1. Zasadnicza część problemów rozpatrywanych w bieżącej sprawie dotyczyła naruszenia przez ustawodawcę zasad ograniczania konstytucyjnych wolności i praw, a konkretnie wolności zgromadzeń. Nawiązując w tym kontekście do treści art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, należy stwierdzić, że wszelkie ograniczenia mogą być ustanowione tylko w ustawie, jedynie jeżeli jest to konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej bądź wolności i praw innych osób. Ograniczenia nie mogą przy tym sięgać tak daleko, aby naruszać istotę danej wolności bądź prawa.

Badanie rozwiązań ustawowych wprowadzających ograniczenie wolności zgromadzeń musi nawiązywać do warunków przewidzianych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Każde ograniczenie należy zatem ocenić zarówno z punktu widzenia „konieczności w demokratycznym państwie”, jak i w powiązaniu z jedną z przesłanek określonych w powołanym przepisie konstytucyjnym. Ostatecznie dopuszczalność ograniczenia wolności zgromadzeń uzależniona jest od tego, czy w danej sytuacji dane ograniczenie nie dotyka samej istoty tej wolności, uniemożliwiając przez to jej wykonywanie.

Oceniając każde ograniczenie, należy stwierdzić – po pierwsze – czy wprowadzona regulacja prowadzi w ogóle do osiągnięcia zamierzonych celów. Po drugie, czy nie da się ich osiągnąć bez stosowania ograniczeń, oraz – po trzecie – czy efekty wprowadzonych ograniczeń są zbilansowane z ciężarami nakładanymi na jednostkę. Ocena dopuszczalności ograniczenia konkretnej wolności wiąże się zawsze ze stwierdzeniem rzeczywistej potrzeby dokonania ingerencji w tę sferę. Ustawodawca może posługiwać się wyłącznie takimi środkami prawnymi, które będą skuteczne dla osiągnięcia celów, a przy tym staną się najmniej uciążliwe dla jednostek. Tak rozumiany wymóg „konieczności” mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i zbilansowania (proporcjonalności *sensu stricto*) wprowadzanych ograniczeń (por. wyroki TK z: 22 września 2009 r., sygn. P

46/07, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 126, cz. III, pkt 4.4; 13 października 2010 r., sygn. Kp 1/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 74, cz. III, pkt 3.1; 18 lipca 2012 r., sygn. K 14/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 82, cz. III, pkt 2), chociaż nie ma konstytucyjnego uzasadnienia, aby warunek ten utożsamić wyłącznie z tymi trzema przesłankami. Wszystkie trzy muszą wystąpić, niemniej nie zawsze stanowią wystarczające uzasadnienie oceny konieczności ingerencji państwa w dobra i wolności. „Konieczność” nawiązuje bowiem również do zasady pomocniczości (wstęp do Konstytucji), a ta nie może być zredukowana tylko do zasady proporcjonalności w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.2. Przywołany uprzednio art. 31 ust. 3 Konstytucji określa przesłanki ograniczania konstytucyjnych wolności i praw. W badanej sprawie szczególne znaczenie ma możliwość ograniczania wolności zgromadzeń z uwagi na konieczność zapewnienia zarówno bezpieczeństwa oraz porządku publicznego, jak i wolności zgromadzeń innych osób. Świadczy to wyrażnie o potrzebie dostosowania zamiarów jednostek pragnących realizować wolność zgromadzeń do okoliczności faktycznych, w jakich będą działać.

Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się już na temat oceny konieczności ograniczeń w odniesieniu do wolności zgromadzeń. Stwierdził, że ocena proporcjonalności ograniczenia tej konkretnej wolności musi być prowadzona z uwzględnieniem surowych kryteriów niezbędności ograniczenia. Jest to podyktowane szczególnym znaczeniem wolności zgromadzeń zarówno w odniesieniu do jednostki, jak i w kontekście rozwoju demokratycznego społeczeństwa. Oznacza to możliwość wprowadzania ograniczeń tylko w sytuacjach, w których istnieje szczególnie istotna potrzeba ochrony jednej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z tego względu nie można traktować jako niezbędne takich ograniczeń wolności zgromadzeń, które prowadzą do zamrożenia debaty społecznej i wymuszonego milczenia o nieujawnionych zjawiskach (zob. wyrok TK o sygn. P 15/08, cz. III, pkt 5.1).

3.3. Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywał na potrzebę zawężającej interpretacji wszelkich ograniczeń dotyczących swobodnego, pokojowego zgromadzania się, gwarantowanego w art. 11 ust. 1 konwencji. ETPC podkreślał konieczność przyznania jednostkom rzeczywistej i efektywnej swobody pokojowego zgromadzania się. Ograniczenia mogą dotyczyć wyłącznie zgromadzeń, które tracą pokojowy charakter i mogą przez to zagrażać bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu (por. m.in. wyroki z: 2 października 2001 r. w sprawie *Stankov i the United Macedonian Organisation Ilinden* przeciwko Bułgarii, skarga nr 29221/95, 29225/95; 20 lutego 2003 r. w sprawie *Djavit An* przeciwko Turcji, skarga nr 20652/92).

ETPC zwracał uwagę, że ograniczenia prawa do zgromadzeń nie mogą zaprzeczać istnieniu społeczeństwa obywatelskiego. Mogą być zatem stosowane wyłącznie w celu zapobiegania naruszeniom podstawowych zasad, stanowiących fundament demokratycznego państwa (por. wyrok z 14 lutego 2006 r. w sprawie *Christian Deomocratic People's Party* przeciwko Mołdawii, skarga nr 28793/02). Nie mogą natomiast wynikać z tego, że organy władzy publicznej nie akceptują stanowiska osób biorących udział w zgromadzeniu oraz formułowanej przez nich krytyki (por. wyrok z 12 czerwca 2014 r. w sprawie *Primov* przeciwko Rosji, skarga nr 17391/06, § 135).

Ograniczanie prawa do zgromadzeń może być uznane za niezbędne, jeżeli jego podstawą jest ustawa (por. wyrok z 11 kwietnia 2013 r. w sprawie *Vyerentsov* przeciwko Ukrainie, skarga nr 20372/11) i nie opiera się na przypuszczeniach bądź spekulacjach (por. wyrok z 8 lipca 2008 r. w sprawie *Vajnai* przeciwko Węgrom, skarga nr 33629/06). Nie może też wiązać się z podejmowaniem działań przez organy władzy państwowej bez

uprzedniej oceny stopnia zagrożenia, a w efekcie posługiwaniem się najbardziej radykalnymi środkami uniemożliwiającymi korzystanie z wolności zgromadzeń (por. wyrok w sprawie Primov..., § 131). Władze państwowe powinny w każdych okolicznościach wykazywać odpowiedni poziom tolerancji dla pokojowych zgromadzeń niezależnie od tego, że odbywanie się zgromadzeń może wiązać się z pewnymi zaburzeniami porządku publicznego (por. wyroki z: 10 lipca 2012 r. w sprawie Berladir i inni przeciwko Rosji, skarga nr 34202/06; 3 października 2013 r. w sprawie Kasparov przeciwko Rosji, skarga nr 21613/07; 20 lutego 2014 r. w sprawie Nosov i inni przeciwko Rosji, skargi nr 9117/04 i 10441/04, § 57, 59).

4. Ocena zgodności art. 1 ust. 2 prawa o zgromadzeniach z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.1. Definicja zgromadzeń, zawarta w art. 1 ust. 2 prawa o zgromadzeniach, wskazuje na dwa podstawowe elementy wyróżniające takie zgrupowanie osób. Po pierwsze, zgromadzenie tworzy skupisko co najmniej 15 uczestników. Po drugie, zgromadzenie to zebranie zwołane w celu wspólnych obrad lub wspólnego wyrażenia stanowiska.

Wątpliwości konstytucyjne zgłaszane przez wnioskodawców dotyczą jedynie pierwszej części definicji wyrażonej w art. 1 ust. 2 prawa o zgromadzeniach. Zarzut postawiony ustawodawcy w odniesieniu do tego przepisu wiąże się z przyjęciem za kryterium liczby uczestników jako elementu identyfikującego zgromadzenie, a przez to warunkującego korzystanie z wolności wyrażonej w art. 57 Konstytucji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zarzut ten odczytywać należy nie tyle jako odnoszący się do przyjętej przez ustawodawcę liczby uczestników zgromadzenia, ile jako dotyczący samego definiowania zgromadzeń z użyciem kryterium liczebności.

4.2. Problem konstytucyjny rozpatrywany przez Trybunał wiąże się z tym, że definicja zgromadzenia zastosowana w art. 1 ust. 2 prawa o zgromadzeniach jest węższa niż dyspozycja art. 57 Konstytucji. Kwestionowany przepis ustawowy wyłącza bowiem z zakresu zgromadzeń zgrupowania poniżej 15 osób.

Ustawodawca ma pewien margines swobody, decydując o warunkach formalnych, jakie powinni spełnić organizatorzy zgromadzeń publicznych. Może nakładać na nich, jak również na uczestników zgromadzeń, pewne obowiązki. Te zaś nie muszą mieć każdorazowo identycznego zakresu, ale mogą być zróżnicowane w zależności od charakteru danego zgromadzenia, jego liczebności czy czasu trwania. Dotyczy to chociażby obowiązku notyfikacji zgromadzenia, stanowiącego jedno z ograniczeń wolności zgromadzeń (zob. pkt 6 uzasadnienia). Ustawodawca może rozstrzygnąć m.in. o takim ukształtowaniu tego obowiązku, aby dotyczył jedynie zgromadzeń o określonej liczbie uczestników.

Konieczność zagwarantowania efektywnej możliwości korzystania z wolności zgromadzeń oznacza, że ustawodawca ma obowiązek ustanowienia odpowiednich rozwiązań prawnych. Określenie ich w prawie o zgromadzeniach lub w innych ustawach powinno dotyczyć zarówno zgromadzeń, które mają obowiązek dokonania notyfikacji, jak i zgromadzeń, na które nie nałożono takiego obowiązku. W szczególności dla zgromadzeń notyfikowanych czy zgromadzeń odbywających się w szczególnych miejscach ustawodawca powinien wprowadzić dalej idące gwarancje efektywnego korzystania z wolności zgromadzeń. Dotyczy to chociażby stworzenia podstaw prawnych odróżnienia takich zgromadzeń m.in. od zbiegowisk.

Trybunał Konstytucyjny potwierdza możliwość posługiwania się przez ustawodawcę zróżnicowanymi rozwiązaniami, które będą dostosowane do rodzaju zgromadzenia publicznego, jego liczebności, zasięgu oraz innych okoliczności. Odmienne unormowanie obowiązków zgromadzeń publicznych nie może jednak przesądzać o całkowitym wyłączeniu konstytucyjnych gwarancji wolności zgromadzeń w odniesieniu do pewnej kategorii zgromadzeń. Ustawodawca nie może posługiwać się uregulowaniami, które pozostawiają niektóre zgromadzenia całkowicie poza zakresem normowania, tak jak w art. 1 ust. 2 prawa o zgromadzeniach. Skutkiem wprowadzenia tego rozwiązania jest bowiem całkowite pozbawienie ochrony prawnej pewnej grupy zgromadzeń, a więc tych, które obejmują mniej niż 15 osób.

Zgodnie z art. 57 Konstytucji, każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Wolność ta może podlegać ograniczeniom ustawowym, przy czym jej realizowanie następuje zawsze w grupie osób. Dotyczy to samej istoty zgromadzenia, którego byt uzależniony jest od zebrania się w jednym miejscu oraz w określonym czasie pewnej liczby osób tworzących grupę. Precyzyjne wskazanie liczebności takiej grupy nie stanowi jednak elementu konstrukcyjnego zgromadzenia, a przez to nie determinuje także zakresu wolności zgromadzeń na poziomie konstytucyjnym. Spełnienie kryterium liczebności zgromadzenia określonego w ustawie nie może być zatem traktowane jako warunek realizacji wolności przewidzianej w art. 57 Konstytucji. Wynika to z samej istoty tej wolności. Zgromadzenie zakłada grupowe i publiczne wyrażanie stanowisk i opinii w sposób odformalizowany, a więc bez konieczności tworzenia określonej struktury organizacyjnej. W tym konkretnym aspekcie różni się przez to od tej formy udziału w dyskursie publicznym, jaką przewiduje wolność zrzeszania się. Ta jest bowiem zawsze powiązana z określonym przez ustawodawcę typem dobrowolnego zrzeszenia, w ramach którego może być realizowana (art. 12 w związku z art. 58 Konstytucji).

4.3. Posłużenie się przez ustawodawcę definicją zgromadzenia jako zgrupowania obejmującego co najmniej 15 osób wprowadza element konstrukcyjny nieprzewidziany na gruncie konstytucyjnym. Uwzględniając treść art. 57 Konstytucji, trzeba zatem przyjąć, że zgromadzeniem publicznym są także te pokojowe zgrupowania, których liczba uczestników jest mniejsza, niż wskazano w art. 1 ust. 2 prawa o zgromadzeniach. Ocena wskazanego przepisu ustawy nie dotyczy więc samej definicji zgromadzenia, bo w tym zakresie rozstrzygające znaczenie ma norma konstytucyjna. Problem związany z art. 1 ust. 2 prawa o zgromadzeniach polega na wyodrębnieniu określonej kategorii zgromadzeń publicznych – tworzonych przez co najmniej 15 osób – oraz objęciu ich zakresem gwarancji ustawowych. Powoduje to jednocześnie pozbawienie, a przynajmniej osłabienie na poziomie ustawowym ochrony pozostałych zgromadzeń. Dzieje się tak mimo gwarantowanej konstytucyjnie (art. 57 Konstytucji) oraz potwierdzonej przez ustawodawcę wolności pokojowego zgromadzania się każdego (art. 1 ust. 1 prawa o zgromadzeniach).

Zgromadzenia publiczne spełniające kryterium określone w art. 1 ust. 2 prawa o zgromadzeniach objęte są obowiązkiem notyfikacji, mającym istotne znaczenie gwarancyjne. Wiąże się bowiem z nałożeniem na organy władzy publicznej obowiązku zapewnienia ochrony osobom biorącym udział w zgromadzeniu (zob. cz. III, pkt 6.2). Gwarancyjny charakter ma również zastosowanie procedury rozstrzygania kolizji wynikającej z planowanego przeprowadzenia kilku zgromadzeń w tym samym miejscu i czasie (art. 6 ust. 2b i art. 7a prawa o zgromadzeniach). Podobne znaczenie ma także określenie przez ustawodawcę podstaw prawnych decyzji o zakazie zgromadzenia publicznego (art. 8 prawa o zgromadzeniach) oraz stworzenie procedury odwoławczej

umożliwiającej weryfikację takiej decyzji (art. 9 tej ustawy). Wszystkie te elementy regulacji ustawowej odnoszą się wyłącznie do zgromadzeń publicznych o określonej przez ustawodawcę liczbie uczestników. Zgromadzenia niespełniające kryterium wynikającego z art. 1 ust. 2 prawa o zgromadzeniach – chociaż stanowią realizację wolności konstytucyjnej – nie są w ogóle uwzględniane w reżimie prawnym tej ustawy.

Pozostawienie pewnej grupy mniejszych zgromadzeń publicznych poza zakresem normowania w ustawie o zgromadzeniach może skłaniać do uznawania takich zgrupowań za nielegalne, jak również kwalifikowania ich jako zbiegowiska. Jest to możliwe z uwagi na brak istnienia jednoznacznej dystynkcji między pojęciami zbiegowiska publicznego oraz zgromadzenia publicznego. Wynika to głównie z powszechnego definiowania zbiegowisk za pomocą cech charakterystycznych dla zgromadzeń. W efekcie mianem zbiegowiska określa się każde samorządne zgromadzenie bliżej nieokreślonej liczby osób w miejscu publicznym, do którego każdy może się przyłączyć (zob. *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. M. Bojarski, W. Radecki, Warszawa 2013, s. 399). Podobna definicja wskazuje, że zbiegowiskiem jest przypadkowe zgromadzenie się większej, a dokładnie nieokreślonej liczby osób ze względu na wspólne zainteresowanie, czy też ciekawość przejawianą jakimś wydarzeniem (zob. *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, red. A. Zoll, tom 2, Warszawa 2013, s. 1358). Jeszcze inaczej określa się zbiegowisko, uznając je za trudną do policzenia liczbę osób, zebranych w sposób samoistny i przypadkowy w miejscu publicznym, czyli dostępnym dla wszystkich osób. Cechą charakterystyczną jest przypadkowość składu osobowego oraz to, że do zbiegowiska może się każdy przyłączyć (zob. *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. T. Grzegorzczak, Warszawa 2010, s. 195). Zbiegowisko nie jest zorganizowane, co ma je odróżniać od zgromadzenia przybierającego postać manifestacji, pikiet czy demonstracji. Cechuje je żywiołowość nosząca znamiona niekontrolowanego zachowania wchodzącego w zakres pojęcia psychiki tłumu (zob. *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do artykułów 222-316*, red. A. Wąsek, R. Zawłocki, tom , Warszawa 2010, s. 477).

Wyłączenie pewnej kategorii zgromadzeń z zakresu normowania ustawą o zgromadzeniach publicznych oznacza m.in. brak objęcia takich zgrupowań wymogiem notyfikacyjnym. Organy władzy publicznej nie mają więc obowiązku zapewnienia takim zgromadzeniom ochrony. Nie ma też podstawy prawnej umożliwiającej organizatorom zgromadzeń złożonych z 14 lub mniejszej liczby uczestników zawiadomienie odpowiedniego organu o planach przeprowadzenia demonstracji, jej celach, miejscu i czasie trwania. Nie mają oni zatem możliwości podjęcia działań, które nadawałyby planowanemu zgrupowaniu mniejszej liczby osób wymiar zgromadzenia zorganizowanego. To zaś pozwala na traktowanie takiego zgrupowania jak zbiegowisko, które wyróżniać ma właśnie brak zorganizowanego charakteru.

Kontrolowany art. 1 ust. 2 prawa o zgromadzeniach powoduje ograniczenie gwarancji ustawowych dla zgromadzeń, w których uczestniczy 14 lub mniej osób. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ograniczenie to nie spełnia kryterium „konieczności w demokratycznym państwie”, a tym samym ma charakter arbitralny. Ustanowienie przesłanki liczebności uczestników jako warunku ustawowej identyfikacji zgromadzenia nie jest również uzasadnione dążeniem do ochrony którejkolwiek z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trudno przyjąć, że brak objęcia zakresem regulacji ustawowej zgromadzeń poniżej 15 osób służyć miał np. ochronie bezpieczeństwa lub porządku publicznego, czy też wolności i praw innych. Wręcz przeciwnie. Stosowanie art. 1 ust. 2 prawa o zgromadzeniach prowadzi bowiem do sytuacji, w której grupie mniejszej niż 15-osobowa, zebranej w celu wspólnym, przysługuje znacznie słabsza ochrona organów władzy publicznej niż zgromadzeniom, które oprócz kryterium celu spełniają również

przesłankę liczebności, określoną przez ustawodawcę. Brak ustawowej identyfikacji niektórych zgromadzeń wprowadza przy tym stan niepewności prawnej jednostek pragnących korzystać z konstytucyjnie gwarantowanej wolności zgromadzeń. Niepewność ta odnosić się może zarówno do uznawania zgromadzeń poniżej 15 osób za nielegalne, jak i do odbierania statusu zgromadzenia w rozumieniu ustawy tym zgrupowaniom, których liczebność w trakcie ich trwania spadnie poniżej 15 osób. W obu sytuacjach obowiązywanie kwestionowanego rozstrzygnięcia ustawowego może wydatnie osłabiać gwarancje korzystania z konstytucyjnej wolności zgromadzeń.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, Trybunał stwierdził, że art. 1 ust. 2 prawa o zgromadzeniach w zakresie, w jakim nie gwarantuje dostatecznej ochrony prawnej zgromadzeniom poniżej 15 osób, jest niezgodny z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wadliwość kontrolowanego przepisu prawa o zgromadzeniach nie wiąże się z tym, co ustawodawca w nim uregulował, ale dotyczy pominięcia materii niezbędnej dla pełnego realizowania wolności wyrażonej w art. 57 Konstytucji. W wyniku niniejszego wyroku kwestionowany przepis ustawy nie traci zatem mocy obowiązującej ani nie zmienia obecnego brzmienia. Jest jedynie konieczna niezwłoczna interwencja ustawodawcy w celu uzupełnienia wspomnianej regulacji w taki sposób, który zapewni realizację normy konstytucyjnej wyrażonej w art. 57 Konstytucji (zob. m.in. wyroki TK z: 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 46, cz. III, pkt 8; 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 24, cz. III, pkt 6; 2 czerwca 2010 r., sygn. SK 38/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 46, cz. III, pkt 6; 9 lipca 2012 r., sygn. P 59/11, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 76, cz. III, pkt 6).

5. Ocena zgodności art. 3 ust. 1 prawa o zgromadzeniach z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 29 lit. a konwencji o prawach osób niepełnosprawnych oraz art. 15 konwencji o prawach dziecka.

5.1. Kwestionowany art. 3 ust. 1 prawa o zgromadzeniach wskazuje podmioty mogące organizować zgromadzenia. Zgodnie z tym przepisem taka możliwość przysługuje osobom mającym pełną zdolność do czynności prawnych, osobom prawnym, innym organizacjom oraz grupom osób. Wyrażone na tym tle wątpliwości dotyczą pominięcia – w gronie uprawnionych do organizowania zgromadzeń – dwóch kategorii podmiotów. Chodzi o małoletnich, którzy nie ukończyli 18 roku życia, oraz osoby całkowicie lub częściowo ubezwłasnowolnione na podstawie orzeczenia sądowego. Brak przyznania przez ustawodawcę prawa do organizowania zgromadzeń wskazanym osobom stanowić ma nieproporcjonalne ograniczenie przysługującej im wolności zgromadzeń (art. 57 Konstytucji). Wypowiadając się wyłącznie w granicach zaskarżenia, należało zatem ocenić, czy pozbawienie możliwości organizowania zgromadzeń przez osoby małoletnie oraz osoby ubezwłasnowolnione spełnia kryteria określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5.2. Wolność zgromadzeń obejmuje, zgodnie z brzmieniem art. 57 Konstytucji, wolność organizowania pokojowych zgromadzeń oraz wolność uczestniczenia w nich. Wyróżnienie tych dwóch elementów służyć ma nie tylko doprecyzowaniu zakresu gwarancji konstytucyjnych wskazanej wolności, ale także podkreślać odmienny charakter obu jej komponentów. Odrębne ujęcie wolności organizowania zgromadzeń oraz wolności brania dobrowolnego udziału w trwającym zgromadzeniu wskazuje na brak treściowej tożsamości obu kategorii, a tym samym skłania do nadania im różnego zakresu znaczeniowego.

Wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i wolność udziału w takim

zgrupowaniu wzajemnie się uzupełniają. Stwarza to w przestrzeni publicznej warunki do wyrażania swoich poglądów i formułowania stanowisk w określonej sprawie. Wolność organizowania poprzedza korzystanie z wolności pokojowych zgromadzeń, czyli dotyczy udziału w takim wydarzeniu. Konieczne jest określenie czasu, miejsca oraz wyznaczenie tematyki zgromadzenia. Zadanie to powierza się organizatorowi zgromadzenia, którym jest konkretnie identyfikowana osoba. Na organizatorze ciążyą określone obowiązki w sferze informacyjnej związane z koniecznością notyfikacji zamiaru przeprowadzenia zgromadzenia. Osoba ta pełni – co do zasady – funkcję przewodniczącego zgromadzenia obowiązanego do jego otwarcia, kierowania przebiegiem oraz zamknięcia go. Organizator ma również uprawnienia do zapewnienia zgodnego z prawem odbywania zgromadzenia i ponosi w tym zakresie odpowiedzialność prawną.

Wolność uczestniczenia w zgromadzeniach obejmuje możliwość dobrowolnego przyłączenia się do takiego zgrupowania, pozostawania w miejscu i czasie jego trwania oraz możliwość jego opuszczenia w wybranym przez siebie momencie. Zakłada zatem akceptację ustalonej uprzednio formy oraz treści wyrażania określonych poglądów w kwestiach publicznych. Nie wiąże się z koniecznością istnienia organizacyjnych powiązań między uczestnikami zgromadzenia (por. pkt 3.2 uzasadnienia); uczestnicy są anonimowi. Korzystanie z tej wolności nie może być także uzależnione od spełnienia kryterium liczebności uczestników zgromadzenia (por. pkt 4 uzasadnienia).

Wskazane różnice w zakresie znaczeniowym obu elementów składowych wolności zgromadzeń nakazują nieco odmiennie postrzegać zakres treściowy obu wolności wyszczególnionych w art. 57 Konstytucji. Wyłączenie wolności organizowania zgromadzeń nie powoduje samo w sobie automatycznego wyłączenia wolności uczestniczenia w takich zgrupowaniach. Nie wszyscy biorący udział w zgromadzeniu muszą mieć jednocześnie zapewnioną możliwość organizowania tego rodzaju wydarzeń, przynajmniej dopóki określonym grupom podmiotów przysługuje prawo organizowania zgromadzeń, a udział w nich nie jest wyłączony w odniesieniu do jakiejkolwiek kategorii jednostek. W tym kontekście wprowadzanie ograniczeń wolności organizowania pokojowych zgromadzeń można rozpatrywać odrębnie od wolności uczestniczenia w zgromadzeniach.

5.3. Zarzut stawiany art. 3 ust. 1 prawa o zgromadzeniach w badanej sprawie dotyczy wyłącznie ograniczenia wolności organizowania pokojowych zgromadzeń. W świetle poczynionych uwag zarzut ten należało ocenić niezależnie od sygnalizowanego przez wnioskodawców ograniczenia wolności udziału w zgromadzeniach. Trzeba było przy tym uwzględnić szczególną funkcję organizatora, nakładane na niego obowiązki oraz przyznane mu uprawnienia, związane przede wszystkim z przewodnictwem zgromadzeniom.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że czynności polegające na zwoływaniu, a następnie kierowaniu zgromadzeniem mogą być podejmowane przez osoby będące w stanie sprostać temu zadaniu. Chodzi nie tylko o samo wskazanie daty i miejsca zgromadzenia oraz jego faktyczne rozpoczęcie, ale także – co należy tutaj wyraźnie podkreślić – czuwanie nad jego przebiegiem oraz podejmowanie niezbędnych działań zapobiegających wszelkiego rodzaju naruszeniom prawa. Organizatorem może być osoba, która jest w stanie ponosić prawne konsekwencje swoich działań i zaniechań związanych z pełnioną funkcją. Z tego powodu wprowadzenie ograniczeń wolności organizowania pokojowych zgromadzeń należy uznać za uzasadnione, biorąc pod uwagę potrzebę ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, zasad moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Kryteria zastosowane w art. 3 ust. 1 prawa o zgromadzeniach nie stanowią arbitralnego ograniczenia wolności organizowania pokojowych zgromadzeń. Wyłączają

możliwość korzystania z tej wolności przez osoby, które z racji swojego wieku bądź cech indywidualnych stwierdzonych orzeczeniem sądowym nie ponoszą pełnej odpowiedzialności za swoje działania. Biorąc pod uwagę nałożenie określonych obowiązków na organizatora zgromadzenia oraz poddanie go odpowiedniemu reżimowi odpowiedzialności prawnej, ograniczenie grupy osób mogących pełnić tę funkcję wyłącznie do tych, które mają pełną zdolność do czynności prawnych, jest przydatne i niezbędne do osiągnięcia rezultatów zamierzonych przez ustawodawcę. Ograniczenie to nie jest nadmierne z punktu widzenia wykonywania analizowanej tu wolności.

Ustawodawca wyłączył możliwość organizowania zgromadzeń przez osoby małoletnie oraz ubezwłasnowolnione, ale zagwarantował ją każdej osobie mającej pełną zdolność do czynności prawnej, a nadto osobom prawnym, innym organizacjom i grupom osób. Rozwiązanie przyjęte w art. 3 ust. 1 prawa o zgromadzeniach nie narusza istoty wolności zgromadzeń. Ograniczenie przewidziane w tym przepisie z punktu widzenia wolności organizowania zgromadzeń nie wiąże się bowiem automatycznie z wyłączeniem czy też ograniczeniem możliwości udziału w takich zgromadzeniach przez osoby małoletnie bądź nieposiadające pełnej zdolności do czynności prawnych. Osoby te mogą zatem efektywnie uczestniczyć w życiu publicznym przez wspólne wyrażanie stanowisk i prezentowanie opinii w sprawach o istotnym znaczeniu społecznym i politycznym (por. art. 29a konwencji o prawach osób niepełnosprawnych). W tym sensie ograniczenie wynikające z kwestionowanego przepisu prawa o zgromadzeniach nie może być postrzegane jako sugerowany przez wnioskodawców przejaw dyskryminacji pewnej kategorii podmiotów, bo jest to rozwiązane o charakterze ochronnym. Chroni osoby niemające pełnej zdolności do czynności prawnej przed obowiązkami i reżimem odpowiedzialności prawnej związanymi z funkcją organizatora zgromadzenia. Nie ogranicza przy tym możliwości korzystania przez te osoby z wolności uczestniczenia w pokojowych zgromadzeniach.

Na marginesie Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że kryterium zastosowane w art. 3 ust. 1 prawa o zgromadzeniach nawiązuje bezpośrednio do konstytucyjnych przesłanek ograniczających czynne prawo wyborcze (art. 62 ust. 2 Konstytucji). Dodatkowo należy to widzieć w perspektywie obowiązującego systemu prawa, w szczególności w odniesieniu do konstytucyjnej wolności zrzeszania się jednostek. Korzystanie z tej wolności w formie członkostwa w partii politycznej uzależnione jest od osiągnięcia pełnoletności (art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924). Osoby nieposiadające pełnej zdolności do czynności prawnych nie mają prawa tworzenia stowarzyszeń (art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855, ze zm.), a członkostwo w stowarzyszeniach osób małoletnich podlega ograniczeniom przewidzianym przez ustawodawcę (art. 3 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach).

Uwzględniając poczynione ustalenia, Trybunał stwierdził, że art. 3 ust. 1 prawa o zgromadzeniach jest zgodny ze wszystkimi powołanymi wzorcami kontroli.

6. Ocena zgodności art. 7 ust. 1 prawa o zgromadzeniach z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6.1. Zakwestionowany przez wnioskodawców art. 7 ust. 1 prawa o zgromadzeniach określa termin, w którym organizator ma zawiadomić organ gminy o planowanym zgromadzeniu publicznym. Powinno to nastąpić w taki sposób, aby wiadomość o zgromadzeniu dotarła do właściwego organu nie później niż na 3 dni robocze, a najwcześniej 30 dni przed terminem zgromadzenia. Wnioskodawcy nie

kwestionują dopuszczalności wprowadzenia obowiązku notyfikacji zgromadzeń publicznych. Podstawę takiego obowiązku stanowi art. 6 ust. 1 prawa o zgromadzeniach, który nie został zaskarżony w badanej sprawie. Wątpliwości dotyczą natomiast sposobu uregulowania tego obowiązku w tej części, która dotyczy terminu notyfikacji. Chodzi nie tyle o przyjęty przez ustawodawcę okres, w ramach którego należy powiadomić organ gminy o zamiarze odbycia zgromadzenia, ile o jego ramy wyrażone sformułowaniem „nie później niż na 3 dni robocze”. Wnioskodawcy stoją na stanowisku, że tak wyznaczony termin notyfikacji zgromadzenia jest zdecydowanie za długi. Przyjmując, że sam obowiązek powiadamiania o mającym się odbyć zgromadzeniu stanowi ograniczenie wolności wyrażonej w art. 57 Konstytucji, uznają rozwiązanie zawarte w art. 7 ust. 1 prawa o zgromadzeniach za nieproporcjonalne. Podstawowy zarzut w tym zakresie dotyczy posłużenia się przez ustawodawcę kategorią „dnia roboczego”, co – zdaniem wnioskodawców – może dodatkowo wydłużać termin notyfikacji zgromadzeń nawet do 5 dni. Tak długi termin nie jest niezbędny dla ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Narusza również istotę wolności zgromadzeń, bo całkowicie wyklucza możliwość organizowania zgromadzeń spontanicznych, będących reakcją na bieżące wydarzenia.

6.2. Rozstrzygnięcie zarzutu odnoszącego się do procedury notyfikacji wymagało uprzedniego zwrócenia uwagi na samą istotę tego ograniczenia wolności zgromadzeń, a mianowicie wymóg zawiadamiania organu gminy o zamiarze odbycia się konkretnego zgromadzenia publicznego.

Notyfikowanie zgromadzeń ma istotne znaczenie informacyjne, a w efekcie odgrywa także ważną rolę gwarancyjną z punktu widzenia jednostki. Pozwala bowiem organom władzy publicznej na podjęcie działań umożliwiających realizowanie wolności pokojowego zgromadzania się. Poinformowanie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia w określonym miejscu i czasie obliguje właściwe organy władzy do zapewnienia ochrony osobom organizującym to przedsięwzięcie oraz biorącym w nim udział. Na ten obowiązek władz publicznych zwracał uwagę również ETPC (por. wyroki z: 21 czerwca 1988 r., w sprawie Plattform „Ärzte für das Leben” przeciwko Austrii, skarga nr 10126/82; 5 grudnia 2006 r. w sprawie Oya Ataman przeciwko Turcji, skarga nr 74552/01; 3 października 2013 r. w sprawie Kasparov i inni przeciwko Rosji, skarga nr 21613/07). Osoby zgłaszające zamiar odbycia zgromadzenia mogą oczekiwać, że notyfikowane przez nich zgromadzenie zostanie objęte niezbędnymi działaniami ochronnymi władzy publicznej. Gwarancyjny aspekt notyfikacji wiąże się również z wydaniem decyzji zakazującej odbycia się zgromadzenia. Chodzi tu o możliwość zapobiegania zwołaniu i przeprowadzeniu zgromadzeń, które stwarzają realne zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi bądź mają spowodować wystąpienie znacznych szkód materialnych. W tym wypadku notyfikacja stwarza organom władzy publicznej okazję do oceny charakteru zgromadzenia i ewentualnego stwierdzenia, że w danych okolicznościach nie ma ono charakteru pokojowego. Aspekt gwarancyjny wiąże się przy tym z umożliwieniem jednostkom weryfikacji takiej decyzji w odpowiednio ukształtowanej procedurze odwoławczej. Chodzi tu o stworzenie gwarancji prawnych, aby wszelkie pokojowe zgromadzenia publiczne mogły się odbyć w terminie i miejscu przewidzianym przez organizatorów oraz były objęte ochroną organów władzy publicznej.

Ustawowy wymóg notyfikacji polega na zawiadomieniu właściwego organu władzy publicznej o zamiarze zorganizowania i przeprowadzenia zgromadzenia publicznego. Tak ukształtowanego modelu regulowania granic wolności jednostki nie można utożsamiać z odmiennym w swej istocie modelem ubiegania się o zgodę na

podjęcie określonej działalności. Notyfikowanie nie może być rozumiane jako składanie przez jednostkę wniosku o zezwolenie na korzystanie z wolności zgromadzeń. Możliwość korzystania z tej wolności wynika bowiem z samej istoty konstytucyjnej wolności przysługującej jednostce. W efekcie brak zawiadomienia bądź też uchybienia w formie nie mogą – same przez się – skutkować uznaniem tak notyfikowanego zgromadzenia publicznego za nielegalne. W przeciwnym razie zgłoszenie stawałoby się w istocie warunkiem zgromadzenia i przesądzało o możliwości jego przeprowadzenia. Trybunał Konstytucyjny podtrzymał stanowisko, że niespełnienie przesłanki notyfikacji nie może prowadzić do uznania pokojowego zgromadzenia za wyjęte spod ochrony konstytucyjnej (zob. wyrok o sygn. P 15/08, cz. III, pkt 7.1). Pogląd ten nawiązuje do wypowiedzi orzeczniczych ETPC, w których również wskazywano, że uchybienie obowiązкови notyfikacji nie jest wystarczającą przesłanką uznania zgromadzenia za nielegalne (por. wyrok ETPC z 17 lipca 2007 r. w sprawie Bukta i inni przeciwko Węgrom, skarga nr 25691/04).

6.3. Aby ocenić zarzuty formułowane względem procedury notyfikacji zgromadzeń publicznych, należało uwzględnić istniejące różnicowanie charakteru takich zgromadzeń z punktu widzenia sposobu, w jaki dochodzą one do skutku. Stosując to kryterium, Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie wyróżniał zgromadzenia zorganizowane i spontaniczne (por. wyrok o sygn. P 15/08, cz. III, pkt 8.1). Pierwszą grupę tworzą zgromadzenia, które zostały uprzednio przygotowane z zachowaniem wszelkich wymogów formalnych niezbędnych do ich przeprowadzenia i zostały prawidłowo notyfikowane w przewidzianym terminie. Zgromadzenia spontaniczne obejmują natomiast zgrupowania, które nie były wcześniej planowane i przygotowywane. Są one organizowane w związku z jednorazowym, nagłym, a często też nieprzewidzianym wydarzeniem w przestrzeni publicznej. Z wydarzeniem tym wiąże się szybka reakcja określonej grupy osób chcących przedstawić swoje stanowisko, wyrazić poparcie lub dezaprobatę, czy też wspólnie odnieść się do konkretnej sytuacji. Istotą tej formy jest możliwość gromadzenia się określonej grupy osób w ściśle wyznaczonym momencie, a niekiedy również i miejscu. Odbycie się zgromadzeń spontanicznych w innym terminie byłoby nieistotne z punktu widzenia ich celu, a więc zaprezentowania określonego stanowiska w konkretnej sprawie.

Gwarancje wolności zgromadzeń wynikające z art. 57 Konstytucji dotyczą wszelkich form pokojowego zgromadzania się osób. Obejmują one zatem zarówno zgromadzenia uprzednio zorganizowane i notyfikowane, jak i spontaniczne, stanowiące odpowiedź na bieżące wydarzenia w przestrzeni publicznej. Organy władzy publicznej powinny zapewnić warunki realizacji wolności pokojowego zgromadzania się niezależnie od tego, w jakiej formie jednostki chcą z niej korzystać. Nie ma zatem podstaw, aby na gruncie art. 57 Konstytucji różnicować zgromadzenia z punktu widzenia zakresu ich ochrony, stosując kryterium sposobu organizacji danego zgrupowania osób. Możliwość organizowania zgromadzeń spontanicznych ma swoje źródło w art. 57 Konstytucji, a przy tym dotyczy istoty wolności wyrażonej w tym przepisie konstytucyjnym.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w obecnym stanie prawnym brak jest ustawowych uregulowań odnoszących się do zgromadzeń spontanicznych. Poddawana analizie w bieżącej sprawie ustawa – Prawo o zgromadzeniach, mimo swojego ogólnego tytułu, określa procedurę postępowania wyłącznie w sprawach zgromadzeń zorganizowanych. Całkowicie pominięto specyfikę zgromadzeń odbywających się w następstwie nagłych wydarzeń. W efekcie mimo że oba rodzaje zgromadzeń mają swoje źródło w art. 57 Konstytucji, ustawowa regulacja wolności wyrażonej w tym przepisie ma obecnie charakter częściowy. Jedyną podstawą normatywną organizowania zgromadzeń

publicznych i uczestniczenia w nich jest – w obecnym stanie prawnym – wyłącznie norma konstytucyjna.

6.4. Obowiązek notyfikacji zgromadzeń organizowanych na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób należy traktować jako szczególne ograniczenie wolności zgromadzeń. W obecnym stanie prawnym obowiązek ten – wyrażony w kwestionowanym art. 7 ust. 1 prawa o zgromadzeniach – można odnosić wyłącznie do zgromadzeń zorganizowanych. Jakkolwiek ocena tego unormowania dokonywana w perspektywie art. 57 Konstytucji, stanowiącego wzorzec kontroli w bieżącej sprawie, musiała uwzględniać również możliwość organizowania pokojowych zgromadzeń stanowiących reakcję na bieżące wydarzenia i uczestniczenia w nich. Jak już wskazano, ustawodawca nie przewidział – w odniesieniu do tego rodzaju zgromadzeń – żadnych szczegółowych unormowań o charakterze proceduralnym. Chociaż więc można je organizować na podstawie art. 57 Konstytucji, to brakuje uregulowań ustawowych organów władzy publicznej. Zgromadzenia spontaniczne nie są objęte wymogiem notyfikacji. Organy władzy mają zatem mniejsze możliwości podejmowania względem tych zgromadzeń działań związanych z celem zawiadomienia o zamiarze ich przeprowadzenia. Chodzi tu o sygnalizowane już działania w zakresie zapewnienia pokojowego przebiegu demonstracji oraz ochrony uczestników zgromadzenia przed ewentualnymi atakami osób przeciwnych demonstracji czy wyrażających inne poglądy.

6.5. Zmiana brzmienia art. 7 ust. 1 prawa o zgromadzeniach w stosunku do poprzednio obowiązującego stanu prawnego polega na wydłużeniu minimalnego terminu, jaki dzielić ma notyfikację zgromadzenia od jego zaplanowanej daty. Zawiadomienie o zgromadzeniu ma dotrzeć do organu gminy nie później niż na 3 dni robocze przed tą datą. Uprzednio obowiązujący art. 7 ust. 1 badanej ustawy wspominał co prawda o 3 dniach, ale bez wskazania, że mają to być dni robocze. W efekcie – jak wskazują wnioskodawcy – w niektórych sytuacjach może się to wiązać z koniecznością notyfikowania zgromadzenia nawet na 5 dni przed jego planowaną datą. Trybunał stwierdził, że zastosowanie art. 7 ust. 1 prawa o zgromadzeniach może niekiedy jeszcze bardziej wydłużać okres przewidziany na zawiadomienie organu gminy o zgromadzeniu. Okres ten może wynieść nawet 7 dni, zakładając, że zgromadzenie zaplanowano na 31 grudnia, a poprzedzające tę datę 25-28 grudnia wypadały odpowiednio w czwartek, piątek, sobotę i niedzielę. W takiej sytuacji trzema dniami roboczymi, oddzielającymi najpóźniejszy moment notyfikacji od planowanej daty zgromadzenia, byłyby 24 oraz 29 i 30 grudnia. W takim wypadku zastosowanie art. 7 ust. 1 prawa o zgromadzeniach oznacza, że zawiadomienie o zgromadzeniu publicznym zaplanowanym na 31 grudnia może być przekazane organowi gminy najpóźniej 24 grudnia. Okoliczności opisane w podanym przykładzie trudno jest – z oczywistych względów – traktować jako typowe. Niemniej jednak zastosowanie formuły „dni roboczych” może, znacznie częściej, prowadzić do znaczącego wydłużania terminu notyfikacji zgromadzeń powyżej 3 dni wskazanych w art. 7 ust. 1 prawa o zgromadzeniach.

Spełnienie wymogu zawiadomienia o zamiarze przeprowadzenia zgromadzenia publicznego nie jest warunkiem legalności takiego zgromadzenia. Notyfikacja i związane z tym przekazanie informacji o dacie, miejscu, czasie trwania i liczebności zgromadzenia umożliwić ma przygotowanie się organów władzy publicznej do zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony uczestników takiego wydarzenia. Realizowanie takich zadań w odniesieniu do zgromadzeń, które nie zostały odpowiednio wcześniej notyfikowane, może być w praktyce utrudnione. Jeżeli zatem ustawodawca wprowadza zmiany nakazujące wcześniejsze niż dotychczas zawiadamianie o zamiarze przeprowadzenia zgromadzenia,

może to powodować wyłączenie większej – niż miało to miejsce uprzednio – liczby zgromadzeń, których zaplanowanie i zorganizowanie z wyprzedzeniem kilku (niekiedy nawet 7) dni nie było możliwe. W tym sensie ograniczenie wolności zgromadzeń związane z wymogiem notyfikacji może objąć nie tylko zgromadzenia spontaniczne, organizowane w ciągu jednego dnia, bądź dwóch dni, ale również zgromadzenia zorganizowane, aczkolwiek nie z tak długim wyprzedzeniem czasowym, jakiego w praktyce wymaga ustawodawca.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ograniczenie wolności zgromadzeń wynikające z wydłużenia terminu notyfikacji przyjętego w art. 7 ust. 1 prawa o zgromadzeniach, w kontekście pozostałych regulacji, nie przechodzi pomyślnie testu proporcjonalności. Cele notyfikacji, związane z potrzebą zagwarantowania pokojowego przebiegu demonstracji oraz zapewnienia ochrony jej uczestników, mogą być osiągnięte w krótszym czasie, szczególnie biorąc pod uwagę ciągły charakter pracy służb ochrony porządku publicznego (policja, straż miejska). Wydłużenie okresu notyfikacji do minimum 3 dni roboczych stanowi nadmierne ograniczenie wolności zgromadzeń. Wyłącza z zakresu regulacji ustawowej większą niż do tej pory grupę zgromadzeń, które są inicjowane w krótszym okresie, jako reakcja na bieżące wydarzenia w przestrzeni publicznej. W ocenie Trybunału, rozstrzygnięcie przyjęte przez ustawodawcę służyć ma nie tyle efektywniejszemu wykonaniu zadań ciążących na organach władzy publicznej, ile zapewnieniu tym organom większego komfortu pracy. Nie powoduje każdorazowo wydłużenia czasu przeznaczonego na ocenę zawiadomienia o mającym się odbyć zgromadzeniu. Niekiedy wymóg zachowania terminu 3 dni roboczych pokrywać się będzie z terminem 3-dniowym (np. jeżeli zawiadomienie przedłożono w poniedziałek w normalnym tygodniu pracy). Czasami organizator będzie natomiast musiał uwzględnić określony układ dat i dokonać notyfikacji z odpowiednim wyprzedzeniem. W tym drugim wypadku nie wiąże się to jednak z wydłużeniem czasu na rozpatrzenie zawiadomienia, co można by uzasadnić potrzebą jego wnikliwszej analizy. Rozstrzygnięcie przyjęte w art. 7 ust. 1 prawa o zgromadzeniach służyć ma jedynie zwolnieniu organów gminy z konieczności oceny zawiadomień poza dniami roboczymi. Prowadzi ono także do zachwiania równowagi proceduralnej przejawiającej się w przyznaniu organom władzy znacznie więcej czasu na dokonanie oceny notyfikowanego zgromadzenia oraz ewentualne wydanie decyzji o jego odmowie (co najmniej 3 dni robocze), niż organizatorowi takiego wydarzenia na odwołanie się od takiej decyzji (24 godziny od jej otrzymania – art. 9 ust. 2 prawa o zgromadzeniach). Nie bez znaczenia jest także fakt, że ustalenie tego, który dzień jest w istocie rzeczą dniem roboczym, nie jest – w obecnym stanie prawnym – materią regulowaną przez ustawodawcę. Stwarza to dodatkową niepewność adresatów norm prawnych, którzy są zobligowani do podjęcia konkretnych działań w terminie wyznaczonym dniami roboczymi. To, który dzień w danym wypadku faktycznie jest dniem roboczym dla danego organu władzy publicznej, nie jest ściśle determinowane na poziomie ustawowym.

Biorąc pod uwagę wskazane okoliczności, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 7 ust. 1 prawa o zgromadzeniach w zakresie, w jakim określa obowiązek zawiadomienia organu gminy o zgromadzeniu nie później niż na 3 dni robocze przed datą zgromadzenia, jest niezgodny z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

7. Ocena zgodności art. 7 ust. 2 pkt 3 prawa o zgromadzeniach z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 11 i art. 13 konwencji oraz art. 21 paktu.

7.1. Kwestionowany przepis ustawy określa dane, jakie powinno zawierać

zawiadomienie o zgromadzeniu publicznym kierowane do organu gminy. Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 3 prawa o zgromadzeniach, zawiadomienie powinno określać miejsce i datę, godzinę rozpoczęcia, czas trwania, przewidywaną liczbę uczestników, a w wypadku gdy planowane jest przejście uczestników zgromadzenia, także trasę przejścia ze wskazaniem miejsca jego rozpoczęcia i zakończenia. Mimo tak szerokiego zakresu treściowego, kwestionowany przepis wzbudził wątpliwości wnioskodawców wyłącznie w odniesieniu do mającego się znaleźć w zawiadomieniu czasu trwania zgromadzenia. Wnioskodawcy wskazali, że w poprzednim stanie prawnym organizator miał możliwość szacunkowego określenia przedziału czasowego, w którym odbywało się zgromadzenie. Obecnie wskazać ma dokładnie czas jego trwania, co może być utrudnione z powodu charakteru danej manifestacji. Na tym tle wyrażono obawę związaną z ewentualnym dążeniem organów władzy publicznej do ograniczenia wolności zgromadzeń z uwagi na nieprzestrzeganie przez uczestników notyfikowanego uprzednio czasu trwania zgromadzenia. Z tego względu art. 7 ust. 2 pkt 3 prawa o zgromadzeniach godzić ma – jak twierdzą wnioskodawcy – w konstytucyjną wolność zgromadzeń i prowadzić do wypaczenia jej znaczenia.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że chociaż przedmiotem zaskarżenia uczyniono cały art. 7 ust. 2 pkt 3 prawa o zgromadzeniach, wątpliwości sygnalizowane przez wnioskodawców dotyczą wyłącznie niewielkiego elementu treściowego tego przepisu, związanego z czasem trwania zgromadzenia. Zarzut stawiany ustawodawcy na tym tle dotyczy naruszenia istoty wolności zgromadzeń (art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Wnioskodawcy nie powołują żadnych dodatkowych argumentów, które mogłyby stanowić podstawę oceny konstytucyjności kwestionowanego przepisu w kontekście pozostałych, powołanych we wniosku wzorców kontroli. Z tego względu przedmiotem wypowiedzi Trybunału stała się wyłącznie ocena tego elementu kwestionowanego przepisu, który nakłada na organizatora obowiązek podania czasu trwania zgłaszanego zgromadzenia publicznego. Kontrola dotyczyła wyłącznie sygnalizowanego naruszenia istoty wolności zgromadzeń. W pozostałym zakresie postępowanie zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

7.2. Wymaganie, aby zawiadomienie o planowanym zgromadzeniu publicznym określało również jego czas trwania, nie stanowi nieproporcjonalnego naruszenia wolności zgromadzeń oraz nie narusza istoty tej wolności. Czas trwania, przewidywana liczba uczestników, miejsce (trasa przejścia) i data oraz godzina rozpoczęcia są elementami niezbędnymi do identyfikacji konkretnego zgromadzenia publicznego. Bez podania tych informacji nie da się określić prawidłowo jego charakteru; nie jest możliwe odpowiednie zlokalizowanie takiego zgromadzenia. Skoro więc ustawodawca przewiduje wymóg notyfikacji zgromadzenia, to zrozumiałe jest także, że nakłada na organizatora takiego wydarzenia obowiązek podania podstawowych informacji związanych z jego przebiegiem. Jedną z takich informacji stanowi również wskazanie czasu trwania zgromadzenia. Nie ma w tym kontekście istotnego znaczenia, czy chodzić tu będzie o podanie planowanego (szacowanego) czasu zgromadzenia, czy też ustawodawca posłuży się bardziej kategorią sformułowaniem, żądając po prostu – jak to ma miejsce w badanym przepisie – wskazania czasu trwania zgromadzenia. Zawiadomienie kierowane do organu gminy nie stanowi – o czym była już uprzednio mowa (zob. pkt 6.2 uzasadnienia) – wniosku o wyrażenie zgody na odbycie się zgromadzenia publicznego. Ma charakter informacyjny. Stanowi źródło wiedzy o planowanym przedsięwzięciu, umożliwiając organom władzy publicznej podjęcie działań służących ochronie jego uczestników. Konstytucyjna ochrona przysługująca pokojowemu zgromadzeniu nie może być uchylona wyłącznie z powodu uchybienia ustawowym elementom zawiadomienia o danym

zgromadzeniu.

Trybunał podkreśla, że rozbieżności między stanem rzeczywistym a deklarowanym w zawiadomieniu, o którym mowa w art. 7 ust. 2 pkt 3 prawa o zgromadzeniach, mogą stanowić podstawę do podejmowania przez organy publiczne działań zmierzających do udaremnienia przeprowadzenia zgromadzenia jedynie w skrajnych i obiektywnie uzasadnionych wypadkach. Organy publiczne muszą przyjmować domniemanie pokojowego charakteru planowanego zgromadzenia i prawidłowości podanych przez organizatora danych. Jedynie rażące dysproporcje między liczbą uczestników albo czasem trwania zgromadzenia mogłyby stanowić podstawę do podjęcia działań przewidzianych przez ustawę, które skutkowałyby rozwiązaniem zgromadzenia. Chodzić tu może tylko i wyłącznie o skrajne i obiektywne wypadki, których negatywnych skutków nie da się odwrócić, wykorzystując dostępne środki w celu zapobieżenia nieodwracalnym uszczerbkom w dobrach, których ograniczenie równoważy naruszenie wolności zgromadzeń. Z tego względu zgłaszane przez wnioskodawców obawy dotyczące skutków ewentualnych rozbieżności między deklarowanym a rzeczywistym czasem trwania zgromadzenia nie znajdują uzasadnienia w kontekście samego charakteru zawiadomienia.

Biorąc pod uwagę te wyjaśnienia, Trybunał stwierdził, że art. 7 ust. 2 pkt 3 prawa o zgromadzeniach w zakresie, w jakim w zawiadomieniu o zgromadzeniu publicznym nakazuje podać informację o czasie trwania zgromadzenia, jest zgodny z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz pozostałymi wzorcami kontroli.

8. Ocena zgodności art. 6 ust. 2b, art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 3, art. 7a, art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 3 i 4, art. 12 ust. 2 oraz art. 13a prawa o zgromadzeniach z art. 20 Konstytucji.

8.1. Zarzut niezgodności art. 6 ust. 2b, art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 3, art. 7a, art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 3 i 4, art. 12 ust. 2 oraz art. 13a prawa o zgromadzeniach z art. 20 Konstytucji sformułowano w piśmie procesowym jednego z wnioskodawców. Pismo stanowiło odpowiedź na zarządzenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego wzywające do wyjaśnienia niektórych kwestii dotyczących zakresu zaskarżenia oraz wzorców wskazanych w pierwotnym wniosku. Wnioskodawca zwrócił się o zbadanie powołanych przepisów prawa o zgromadzeniach z art. 20 Konstytucji, uznając, że przepisy te zostały wprowadzone bez przeprowadzenia konsultacji z odpowiednimi, szeroko reprezentowanymi grupami społecznymi oraz bez uwzględnienia stanowiska organizacji pozarządowych sygnalizujących niekonstytucyjność proponowanych rozwiązań.

Istotą tak wyrażonego zarzutu było żądanie weryfikacji trybu uchwalenia niektórych przepisów prawa o zgromadzeniach z wymogami stanowienia prawa, jakie – w ocenie wnioskodawców – wynikać mają ze sposobu ujęcia podstaw ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej w art. 20 Konstytucji.

8.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 20 Konstytucji nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli konstytucyjności kwestionowanych przepisów prawa o zgromadzeniach w odniesieniu do zarzutu stawianego w niniejszej sprawie przez wnioskodawcę. Wskazany przepis Konstytucji nie zawiera treści normatywnych, których istnienia dopatruje się wnioskodawca, żądając oceny trybu uchwalenia niektórych przepisów prawa o zgromadzeniach. Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, zasada społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji) nie wyraża nakazu dochodzenia do treści ustaw w drodze jednomyślnych ustaleń ze wszystkimi

partnerami społecznymi. Zdaniem Trybunału, art. 20 Konstytucji nie ustanawia obowiązku przeprowadzenia konsultacji każdej ustawy (aktu normatywnego), i to w formie, na jaką się godzą wszyscy partnerzy społeczni. Wymóg dialogu społecznego nie idzie bowiem tak daleko, aby mógł być rozumiany jako nakaz dochodzenia do treści ustaw przez konsens (zob. wyrok z 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 50, cz. III, pkt 4.1.2).

9. Ocena zgodności art. 6 ust. 2b oraz art. 7a prawa o zgromadzeniach z art. 32, art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 78 Konstytucji, art. 11 i art. 13 konwencji oraz art. 21 paktu.

9.1. Uregulowania zawarte w kwestionowanych art. 6 ust. 2b i art. 7a prawa o zgromadzeniach dotyczą organizowania dwóch lub większej liczby zgromadzeń w tym samym czasie, w miejscach lub na trasach przejścia, które są tożsame lub w części się pokrywają. Wątpliwości dotyczą samego wprowadzenia do ustawy nowego uregulowania, które – jak sygnalizują wnioskodawcy – w nadmierny sposób ogranicza konstytucyjną wolność zgromadzeń. W ich ocenie, kwestionowane przepisy wykluczają w praktyce możliwość odbywania się kilku zgromadzeń w tym samym miejscu i czasie. Ustawodawca przyjął bowiem, że takie zgromadzenia – z istoty rzeczy – zagrażają życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, a tym samym mają charakter niepokojowy.

Zdaniem wnioskodawców, ochrona zgromadzeń, mająca umożliwić korzystanie z wolności wynikającej z art. 57 Konstytucji, ciąży na organach władzy publicznej. Obowiązek ten nie może być uzależniony od stopnia kontrowersyjności zgromadzenia czy też prawdopodobieństwa przeprowadzenia kontrmanifestacji. Nie można również nakładać na organizatorów zgromadzeń obowiązku zmiany czasu i miejsca planowanej manifestacji z uwagi na brak możliwości oddzielenia takich zgrupowań. Organy administracji publicznej są zobowiązane do zapewnienia spokojnego i zgodnego z prawem przebiegu kilku zgromadzeń, umożliwiając poszczególnym podmiotom wyrażanie swoich poglądów. Żądanie zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników stanowi – w ocenie wnioskodawców – formę kształtowania wolności zgromadzeń przez administrację publiczną. Pozbawia to organizatora możliwości określenia podstawowych parametrów mającego się odbyć zgromadzenia.

9.2. Zarzuty dotyczące uregulowań zawartych w art. 6 ust. 2b oraz art. 7a prawa o zgromadzeniach dotyczą – w swym zasadniczym wymiarze – naruszenia istoty konstytucyjnej wolności zgromadzeń. Do tego zarzutu odnoszą się powołane jako wzorce kontroli art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, przepisy art. 11 i art. 13 konwencji oraz art. 21 paktu. Jednym z wzorców kontroli kwestionowanych przepisów ustawy uczyniono również art. 2 Konstytucji. Wnioskodawcy uznali, że nieproporcjonalne ograniczenie wolności zgromadzeń „gwałci zasadę demokratycznego państwa prawnego w stopniu oczywistym”. Nie powołali jednak żadnych argumentów mogących stanowić potwierdzenie tak wyrażonej tezy oraz świadczących w istocie o niezgodności art. 6 ust. 2b oraz art. 7a prawa o zgromadzeniach z art. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony do uzupełniania wypowiedzi wnioskodawcy polegającej na doprecyzowaniu argumentacji dotyczącej stawianych zarzutów. Samo powołanie art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli jest natomiast niewystarczające do oceny kwestionowanych przepisów ustawy z punktu widzenia niezwykle rozbudowanej zasady demokratycznego państwa prawnego. W tym zakresie postępowanie zostało zatem umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

9.3. Realizowanie wolności wyrażonej w art. 57 Konstytucji nie może sprowadzać się do nadawania jej cech wolności absolutnej. Korzystanie z gwarancji konstytucyjnych nie oznacza możliwości zorganizowania pokojowego zgromadzenia każdej liczby uczestników w każdych okolicznościach, w dowolnie wybranym miejscu i czasie. Wykonywanie wolności zgromadzeń, mające w swej istocie charakter grupowy, musi zawsze uwzględniać status jednostek niedziałających na podstawie art. 57 Konstytucji, ale pragnących – w danej sytuacji – korzystać z innych przysługujących im wolności i praw. Wiąże się to z koniecznością dostosowania i uzgodnienia sposobu realizacji różnych, niekiedy rozbieżnych wolności i praw oraz rozstrzygania ewentualnych konfliktów. W tym kontekście postrzegać należy możliwość wprowadzania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, na co wskazuje art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przesłanką posłużenia się takim ograniczeniem przez ustawodawcę jest m.in. konieczność ochrony wolności i praw innych osób. Oznacza to konstytucyjnie potwierdzoną możliwość wprowadzania ograniczeń w zakresie jednej wolności z uwagi na realizację innej. Ustawodawca jest uprawniony do wyznaczenia ram prawnych korzystania z wolności i praw jednostek z uwzględnieniem m.in. potrzeby zachowania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Zarysowany tutaj kontekst konstytucyjny miał istotne znaczenie podczas oceny kwestionowanych art. 6 ust. 2b i art. 7a prawa o zgromadzeniach. Należy je postrzegać jako rozwiązania umożliwiające uniknięcie konfliktu w związku z korzystaniem z wolności zgromadzeń przez różne podmioty. Nie chodzi tu jednak o każdą różnicę stanowisk między osobami korzystającymi z tej samej wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Mechanizm przewidziany przez ustawodawcę powinien być stosowany wyjątkowo, jedynie w sytuacjach realnego zagrożenia bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Może być wykorzystywany, jeżeli dochodzi do faktycznej kolizji między podmiotami korzystającymi z wolności zgromadzeń, a jej uniknięcie możliwe jest wyłącznie przez zmianę czasu, miejsca lub trasy przejścia jednego z planowanych zgromadzeń. To na organach władzy publicznej ciąży obowiązek wykazania, że w danych okolicznościach mamy faktycznie do czynienia z niemożliwą do usunięcia kolizją w sferze realizacji tej samej wolności. Nie wystarczy w tym kontekście stwierdzenie, że istotnie zachodzi tożsamość czasu, miejsca lub tras przejścia dwóch lub większej liczby zgromadzeń, których nie można od siebie oddzielić. Konieczne jest wykazanie faktycznego i realnego zagrożenia wynikającego z planów przeprowadzenia zgromadzeń o podobnym rozmiarze, w tym samym miejscu i czasie. Inaczej ocenić należy zagrożenie związane z zebraniem manifestantów, którzy chcą wyrazić swoje poglądy w konkretnym miejscu. Inaczej natomiast zgromadzenie mające charakter przemarszu. W obu wypadkach kolizja w sferze korzystania z wolności zgromadzeń przybierać będzie inną postać. Wymagać będzie przez to od organów władzy publicznej oceny dostosowanej do sytuacji oraz faktycznych możliwości zabezpieczenia obu typów zgromadzeń publicznych.

Punktem wyjścia dokonania takiej oceny przez organy władzy publicznej musi być zawsze domniemanie pokojowego charakteru zgłoszonych zgromadzeń. Ocena realności zagrożenia bezpieczeństwa lub porządku publicznego nie może opierać się wyłącznie na szacowanej liczbie uczestników. Istnienie relacji między liczbą osób biorących udział w zgromadzeniu a liczbą zagrożeń związanych z takim wydarzeniem ma pewne uzasadnienie. Nie może jednak prowadzić do przyjmowania prostych zależności w tym zakresie. Z tego względu ocena sytuacji faktycznego i realnego zagrożenia, wynikającego z faktu notyfikowania kilku zgromadzeń w podobnym lub tożsamym czasie i miejscu, pozostawiona jest organom władzy publicznej. Dopiero stwierdzenie braku

możliwości rozwiązania konfliktu otwiera dopuszczalność zastosowania dalszej części procedury przewidzianej przez ustawodawcę, zakładającej podjęcie określonych działań – tym razem – przez organizatorów planowanych zgromadzeń.

Ograniczenie wolności zgromadzeń na podstawie art. 6 ust. 2b i w art. 7a prawa o zgromadzeniach może dotyczyć tylko takiej kolizji w sferze korzystania z tej samej wolności, której nie da się uniknąć inaczej, jak tylko przez zmianę parametrów jednego ze zgromadzeń lub większej liczby planowanych zgromadzeń. W takiej sytuacji ustawodawca przewidział zastosowanie procedury określonej w art. 7a prawa o zgromadzeniach. Zakłada ona – zgodnie z ust. 1 tego przepisu – wystąpienie do organizatora zgromadzenia zgłoszonego później do dokonania zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników. Występując do organizatora, organ gminy załącza także informacje na temat czasu i miejsca przejścia wcześniej zgłoszonego zgromadzenia lub zgromadzeń (art. 7a ust. 2 prawa o zgromadzeniach). Przepisy te należy rozumieć jako stwarzające okazję do rozwiązania konfliktu zaistniałego w związku z kolidującymi ze sobą zgromadzeniami publicznymi. Rozwiązanie to ma nastąpić w drodze kompromisu, którego warunki określić ma sam organizator zgromadzenia. Jemu powierzono dokonanie zmiany okoliczności planowanego przez siebie zgromadzenia w taki sposób, aby uniknąć kolizji z innymi zgłoszonymi uprzednio zgromadzeniami.

Wezwanie, o którym mowa w art. 7a ust. 1 analizowanej ustawy, prowadzi niewątpliwie do ograniczenia wolności kolejnych organizatorów zgłaszających zamiar odbycia zgromadzenia w tym samym czasie i miejscu co już uprzednio notyfikowane. Ograniczenie to jest jednak konieczne dla ochrony wolności zgromadzeń osób, które chcą z niej korzystać w danym miejscu i czasie, a przy tym zgłosili już ten zamiar właściwemu organowi gminy. W tej sytuacji kolejne zawiadomienie, prowadzące do powstania faktycznej kolizji większej liczby zgromadzeń planowanych w podobnych okolicznościach, musi zostać dostosowane do już istniejącej sytuacji. Adresat wezwania określonego w art. 7a ust. 1 prawa o zgromadzeniach ma szansę urzeczywistnienia w praktyce nakazu ochrony wolności innych osób. Dopiero rezygnując z zapewnienia takiej ochrony innym, pozbawia się jednocześnie możliwości korzystania z wolności zgromadzeń. Skutkuje to przewidzianym przez ustawodawcę zakazem zgromadzenia publicznego. Jeżeli bowiem rozwiązanie faktycznego konfliktu kilku zgromadzeń planowanych w tych samych okolicznościach nie jest możliwe inaczej, jak tylko przez zmianę terminu bądź miejsca jednego z nich, a wezwany do takiej zmiany organizator pozostaje bierny, wówczas musi podjąć działania właściwy organ władzy publicznej.

9.4. Rozwiązanie wprowadzone przez ustawodawcę w art. 6 ust. 2b oraz art. 7a prawa o zgromadzeniach, odczytywane jako mechanizm umożliwiający uniknięcie faktycznej kolizji kilku zgromadzeń, których odbycie się w tym samym czasie i miejscu mogłoby stanowić realne zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego, nie jest sprzeczne z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie narusza istoty wolności zgromadzeń. Nie wprowadza automatycznego zakazu odbycia się większej liczby zgromadzeń zaplanowanych w tych samych bądź zbliżonych okolicznościach (czas, miejsce, liczba uczestników). Samo zastosowanie badanej procedury uzależnione jest od wykazania przez organ władzy publicznej realnego zagrożenia związanego z kolizją zgromadzeń, której nie da się uniknąć inaczej, jak tylko przez zmianę czasu, miejsca albo trasy przejścia uczestników. Dopiero takie okoliczności uzasadniają zastosowanie wezwania, o którym mowa w art. 7a ust. 1 prawa o zgromadzeniach. Trybunał nie podziela zatem zarzutu dotyczącego arbitralności procedury przewidzianej w kwestionowanych art. 6 ust. 2b oraz art. 7a prawa o zgromadzeniach. Przepisy te nie oznaczają również

przeniesienia na organizatora zadań przypisanych organom władzy publicznej. Nie wyłączają bowiem ciążącego na tych organach obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz stworzenia warunków do zgodnego z prawem odbycia się notyfikowanych zgromadzeń. Organizatorzy nie mogą jednak oczekiwać, że każde zaplanowane zgromadzenie, w każdych okolicznościach i w dowolnie określonym wymiarze będzie się mogło odbyć zgodnie z ich pierwotnym zamysłem. Muszą się bowiem liczyć z ewentualnością występowania kolizji z innymi podmiotami, które pragną realizować tę samą wolność zgromadzeń w podobnym czasie czy miejscu. Korzystanie z konstytucyjnych gwarancji wolności zgromadzeń nie zwalnia z obowiązku poszanowania wolności i praw innych. Z tego względu w sytuacji kolizji dwóch zgromadzeń, których łączne przeprowadzenie stwarza realne zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, uzasadnione jest żądanie zmiany parametrów planowanego zgrupowania od podmiotu, który w danych warunkach później notyfikował swoje zamiary właściwemu organowi władzy publicznej.

Zastosowanie zasady pierwszeństwa zgłoszeń nie jest – samo w sobie – przejawem nierównego traktowania organizatorów, ale wiąże się z koniecznością rozstrzygnięcia konfliktu w sferze realizacji tej samej wolności. Nie można zatem – w odniesieniu do tego modelu – twierdzić, jak czynią to wnioskodawcy, o „dyskryminacji uczestników zgromadzeń zgłoszonych później dla zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom zgromadzenia zgłoszonego jako pierwsze”. Trybunał podzielił pogląd, że organy władzy publicznej mają zapewnić ochronę uczestnikom zgromadzeń publicznych. Nie wyklucza to jednak istnienia mechanizmu ustawowego, który – właśnie z uwagi na istniejącą kolizję zgromadzeń zaplanowanych w tym samym czasie i miejscu oraz związane z tym realne zagrożenie dla uczestników takich zgrupowań i osób trzecich – przewidywać będzie od jednych organizatorów dostosowania swoich zamiarów do okoliczności wynikających z realizowania wolności przez innych.

9.5. Osobny zarzut odnoszący się do kwestionowanych przepisów dotyczył braku przyznania organizatorowi zgromadzenia środka zaskarżenia na wezwanie do zmiany miejsca lub czasu zgromadzenia. W tym kontekście wskazano, że ustawodawca wprowadził dodatkową formę oddziaływania administracji publicznej na sferę korzystania z wolności zgromadzeń, ale nie wyposażył podmiotów korzystających z tej wolności w środki kontroli legalności takich działań.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wywodzone z art. 78 Konstytucji oraz art. 13 konwencji prawo do skutecznego środka odwoławczego dotyczy tylko tych orzeczeń bądź decyzji, które rozstrzygają merytorycznie o wolnościach i prawach jednostki. Prawo do zaskarżenia nie może być utożsamiane z możliwością kwestionowania każdej czynności podejmowanej przez organ władzy publicznej w ramach toczącego się postępowania. Wezwanie, o którym mowa w art. 7a ust. 1 prawa o zgromadzeniach, nie kształtuje ostatecznie sytuacji prawnej organizatora zgromadzenia. Może to nastąpić dopiero z chwilą wydania decyzji zakazującej zgromadzenia na podstawie art. 8 ust. 2 prawa o zgromadzeniach. W myśl art. 9 ust. 2 prawa o zgromadzeniach organizator ma możliwość odwołania się od tej decyzji.

Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe wyjaśnienia, Trybunał stwierdził, że art. 6 ust. 2b oraz art. 7a prawa o zgromadzeniach są zgodne z art. 32, art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 78 Konstytucji, art. 11 i art. 13 konwencji oraz art. 21 paktu.

10. Ocena zgodności art. 7a ust. 1 i 2 prawa o zgromadzeniach z art. 2 Konstytucji.

10.1. Osobny zarzut formułowany względem do art. 7a prawa o zgromadzeniach odnosił się do sugerowanego naruszenia zasady określoności prawa mającej swoje źródło w art. 2 Konstytucji. Wątpliwości dotyczyły w tym wypadku posłużenia się przez ustawodawcę sformułowaniem „zgłoszonego później”, które – zdaniem wnioskodawców – nie pozwala na dokładne określenie momentu decydującego o pierwszeństwie zawiadomień o zgromadzeniu publicznym, kierowanych do organu gminy. Przedmiotem zaskarżenia we wnioskach rozpatrywanych przez Trybunał w niniejszej sprawie uczyniono cały art. 7a prawa o zgromadzeniach. Niemniej treść stawianych zarzutów dotyczyła wyłącznie problematyki ustalenia kolejności notyfikowanych zgromadzeń. Z tego względu przedmiotem oceny Trybunału były jedynie art. 7a ust. 1 i 2 prawa o zgromadzeniach, w zakresie zastosowanych w tych przepisach określeń dotyczących następstwa zawiadomień o zgromadzeniach mających się odbyć w tym samym czasie, w miejscach lub na trasach przejścia, które są tożsame lub w części się pokrywają.

10.2. We wcześniejszej części wyroku Trybunał stwierdził, że w sytuacji kolizji kilku zgromadzeń planowanych na ten sam czas i w tym samym miejscu możliwe jest posłużenie się procedurą premiującą podmiot, który pierwszy notyfikował zamiar organizacji konkretnego zgromadzenia. Dopuszczalność mechanizmu ustawowego opierającego się na kryterium pierwszeństwa zgłoszeń nie oznacza jednak pozostawienia ustawodawcy całkowitej dowolności w kwestii szczegółowego ujęcia wprowadzanej procedury.

Należy podkreślić, że ustawodawca powinien ją ukształtować z zachowaniem zasady sprawiedliwości proceduralnej. Chodzi tutaj o stworzenie jednostkom możliwości korzystania z praw i gwarancji procesowych oraz zagwarantowanie rzetelnego i merytorycznego rozpatrzenia sprawy (zob. m.in. wyrok z 30 października 2012 r., sygn. SK 8/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 111, cz. III, pkt 3 wraz z powołanymi tam orzeczeniami). Dotyczy ona bowiem rozstrzygnięcia kolizji między podmiotami pragnącymi korzystać z tej samej wolności zgromadzeń.

Oprócz tego ustawodawca jest również zobligowany do przestrzegania wymogu określoności prawa, wynikającego bezpośrednio z obowiązywania zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się szerokie rozumienie tego wymogu, obejmujące zarówno postulat precyzyjności, jak i jasności regulacji prawnej (por. m.in. wyroki TK z: 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138, cz. III, pkt 6.1-6.3; 7 marca 2012 r., sygn. K 3/10, OTK ZU nr 3/A/2012, poz. 25, cz. III, pkt 3.1; 25 lipca 2012 r., sygn. K 14/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 83, cz. III, pkt 2.1.2.2.1).

Precyzyjność oznacza możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Przejawia się ona w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jasność przepisu gwarantować ma jego zrozumienie przez adresatów. Chodzi tutaj o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo.

Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że uznanie niekonstytucyjności danej

regulacji nie może wynikać wyłącznie z abstrakcyjnego stwierdzenia nieokreśloności tekstu prawa. Brak precyzji lub niejasność przepisu nie muszą automatycznie uzasadniać wyeliminowania go z obrotu prawnego. Może to nastąpić wówczas, kiedy rozbieżności interpretacji danej normy są tak daleko posunięte, że nie da się ich usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu eliminowanie niejednorodności stosowania prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności powinno być zatem traktowane jako środek ostateczny, stosowany wtedy, gdy inne metody usuwania wątpliwości dotyczących treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację, okażą się niewystarczające.

10.3. Trybunał Konstytucyjny w pełni podtrzymał dotychczasowe ustalenia orzecznicze dotyczące zasady określoności prawa. Odnosząc je do przepisów będących przedmiotem kontroli w tej sprawie, Trybunał stwierdził, że – w badanym zakresie – nie spełniają one kryterium precyzyjności oraz jasności regulacji prawnej, o których mowa w art. 2 Konstytucji. Kontrolowane art. 7a ust. 1 i 2 prawa o zgromadzeniach dotyczą procedury, mającej na celu zapobieżenie kolizji dwóch lub większej liczby zgromadzeń publicznych zaplanowanych w tym samym czasie i miejscu. Dążąc do uniknięcia zaistniałej kolizji z wykorzystaniem kryterium pierwszeństwa notyfikacji zgromadzeń, ustawodawca musi szczegółowo określić reguły następstwa przyjmowanych zgłoszeń. W obecnym stanie prawnym wezwanie do zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników kierowane jest do organizatora zgromadzenia „zgłoszonego później” (art. 7a ust. 1 prawa o zgromadzeniach). Do wezwania należy przy tym załączyć informację dotyczącą „wcześniej zgłoszonego” zgromadzenia lub wcześniej zgłoszonych zgromadzeń (art. 7a ust. 2 prawa o zgromadzeniach). Użyte w tych przepisach sformułowania, z uwagi na brak precyzji, otwierają pole do ich bardzo zróżnicowanych interpretacji organów władzy publicznej. Może to w efekcie rodzić poważne wątpliwości dotyczące wyznaczenia adresatów wezwania, o którym mowa w tych przepisach.

Sformułowania „zgłoszonego później” oraz „wcześniej zgłoszonego” zdają się spełniać postulat jasności związanej ze zrozumiałością danego unormowania na gruncie języka powszechnego. Zgłoszenie późniejsze można rozumieć jako kolejne, czy też następujące po poprzednim. W tym kontekście wcześniejsze zgłoszenie odnosiłoby się do zawiadomienia, które zostało skierowane do właściwego organu w pierwszej kolejności. Na tym jednak kończy się jasność oraz komunikatywność obu sformułowań. Ustawodawca nie określił bowiem precyzyjnie, w jakich sytuacjach możemy w ogóle mówić o skutecznym zgłoszeniu zamiaru przeprowadzenia zgromadzenia, a więc z jaką czynnością wiązać należy skutki prawne dotyczące kolejności zgłoszeń. Brakuje precyzyjnego wskazania, czy np. zawiadomienie niezawierające wszystkich elementów określonych w ustawie można uznawać za skuteczne w kontekście pierwszeństwa notyfikacji. Ustawodawca nie rozstrzygnął też, czy zgłoszenie należy odnosić do momentu wysłania wiadomości – tak w formie tradycyjnej, jak i elektronicznej – czy też trzeba go wiązać z chwilą jej doręczenia bądź odczytania w wypadku korzystania z poczty elektronicznej. Pozostawienie tak dużej swobody interpretacyjnej organom władzy publicznej określania tego, co – na gruncie badanej ustawy – należy uznawać za skuteczne zgłoszenie zamiaru przeprowadzenia zgromadzenia publicznego, uniemożliwia w konsekwencji określenie kolejności zgłoszeń. Bez tego nie można natomiast prawidłowo zastosować norm wyrażonych w art. 7a ust. 1 i 2 prawa o zgromadzeniach.

Trybunał Konstytucyjny dostrzegł, że w odniesieniu do omawianej procedury odpowiednie zastosowanie mogą mieć przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.). Niemniej zasady

kodeksowe są niewystarczające do rozstrzygnięcia wszystkich, specyficznych problemów proceduralnych dotyczących chociażby skuteczności notyfikacji zgromadzenia w kontekście przedłożenia niepełnego zawiadomienia oraz problematyki wezwania do uzupełnienia jego braków. Uregulowania zawarte w kodeksie postępowania administracyjnego dotyczące m.in. terminów usunięcia braków formalnych podania (art. 64 § 2) nie korespondują w pełni z charakterem postępowania w sprawach zgromadzeń oraz terminami wynikającymi z prawa o zgromadzeniach. W rezultacie nawet zastosowanie ogólnych reguł określonych w kodeksie postępowania administracyjnego nie eliminuje całkowicie wątpliwości interpretacyjnych dotyczących rozstrzygania kolizji między zgromadzeniami planowanymi w tym samym miejscu i czasie. Pozostawia to organom władzy publicznej zbyt duże pole swobodnej oceny odnoszącej się do sposobu wykonywania konstytucyjnej wolności zgromadzeń.

Trybunał Konstytucyjny podtrzymał pogląd, że nie każdy nieprecyzyjny przepis może być uznany za niekonstytucyjny. W badanym wypadku ustalenie znaczenia pojęć użytych przez ustawodawcę pozostawiałoby jednak zbyt dużą swobodę organom stosującym prawo. To zaś implikowałoby niejasność sytuacji prawnej adresatów kontrolowanych norm. Z tego względu Trybunał stwierdził, że art. 7a ust. 1 prawa o zgromadzeniach, w części zawierającej wyrażenie „zgłoszonego później” oraz art. 7a ust. 2 prawa o zgromadzeniach, w części zawierającej wyrażenie „wcześniej zgłoszonego”, są niezgodne z art. 2 Konstytucji.

11. Ocena zgodności art. 8 ust. 2 prawa o zgromadzeniach z art. 2 Konstytucji.

11.1. Zarzut naruszenia zasady określoności prawa sformułowano względem art. 8 ust. 2 prawa o zgromadzeniach. Zgodnie z tym przepisem, organ gminy zakazuje zgromadzenia publicznego zgłoszonego później także jeżeli organizator zgromadzenia, pomimo wezwania, nie dokonał we właściwym terminie zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników. Argumentacja wskazująca na niezgodność tego przepisu z art. 2 Konstytucji jest zbieżna w swej istocie z wątpliwościami co do art. 7a ust. 1 prawa o zgromadzeniach. W obu wypadkach chodzi o brak precyzji ustawodawcy określenia momentu, od którego zależeć ma skuteczne zgłoszenie zawiadomienia o zamiarze przeprowadzenia zgromadzenia publicznego. W efekcie brak jest – zdaniem wnioskodawców – możliwości jednoznacznego wyjaśnienia zakresu znaczeniowego pojęcia „zgłoszonego później”, użytego zarówno w art. 8 ust. 2, jak i wcześniejszym art. 7a ust. 1 prawa o zgromadzeniach.

11.2. Trybunał Konstytucyjny podzielił wątpliwości wnioskodawców dotyczące treści art. 7a ust. 1 i 2 prawa o zgromadzeniach w zakresie wskazanych w tych przepisach wyrażen „zgłoszonego później” oraz „wcześniej zgłoszonego” (zob. pkt 10.3 uzasadnienia wyroku). Uznanie tych sformułowań za nieprecyzyjne, a przez to niezgodne z wymogami określoności prawa (art. 2 Konstytucji), skutkuje przyjęciem takiego samego stanowiska w odniesieniu do art. 8 ust. 2 prawa o zgromadzeniach. Posłużenie się przez ustawodawcę niejednoznacznym określeniem uniemożliwia precyzyjne wskazanie adresata normy wyrażonej w powołanym przepisie. Ma to tym większe znaczenie, że na gruncie badanego art. 8 ust. 2 prawa o zgromadzeniach chodzi o normę stanowiącą podstawę zakazu zgromadzenia publicznego. Przepis ten ma więc stanowić podstawę najdalej idącego rozstrzygnięcia organu gminy, uniemożliwiającego – ze względu na okoliczności przewidziane w ustawie – organizację zgromadzenia publicznego. W tym kontekście wymóg jasności i precyzyjności regulacji prawnej ma jeszcze większe znaczenie. Dotyczy bowiem możliwości korzystania przez jednostki z wolności przewidzianej w art. 57 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny nie wyklucza wprowadzenia przez ustawodawcę unormowania, które stanowić będzie podstawę zakazu zgromadzenia publicznego w sytuacji konfliktu kilku zgromadzeń planowanych w tych samych okolicznościach, jeżeli rozstrzygnięcie takiego konfliktu nie będzie możliwe z uwagi na bierną postawę organizatorów wezwanych do modyfikacji ich pierwotnych zamierzeń. Zastosowanie takiego mechanizmu musi się jednak wiązać z dokładnym określeniem adresatów tak formułowanego zakazu, czego brakuje na gruncie analizowanego art. 8 ust. 2 prawa o zgromadzeniach. Z tego względu przepis ten jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

12. Ocena zgodności art. 9 ust. 1, 2 i 4 prawa o zgromadzeniach z art. 78 w związku z art. 57 Konstytucji oraz z art. 13 w związku z art. 11 konwencji.

12.1. Wątpliwości zgłaszane przez wnioskodawców dotyczyły również art. 9 ust. 1, 2 i 4 prawa o zgromadzeniach. Kwestionowane przepisy określają sposób oraz terminy doręczenia organizatorowi decyzji o zakazie zgromadzenia publicznego. W myśl art. 9 ust. 1 prawa o zgromadzeniach, decyzję doręcza się na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej w terminie 3 dni od zawiadomienia, nie później jednak niż na 24 godziny przed datą zgromadzenia. Z chwilą doręczenia decyzji organizatorowi, jej kopię wraz z aktami sprawy otrzymuje również wojewoda.

Ustawodawca przewidział możliwość wniesienia odwołania od decyzji zakazującej zgromadzenia publicznego. Odwołanie wnosi się bezpośrednio do wojewody w terminie 24 godzin od otrzymania tej decyzji. Wojewoda rozpatruje odwołanie w ciągu 24 godzin od jego otrzymania (art. 9 ust. 2 i 4 prawa o zgromadzeniach).

Zdaniem wnioskodawców, przyjęty przez ustawodawcę sposób wyznaczenia terminów doręczenia decyzji o zakazie zgromadzenia, wniesienia odwołania od tej decyzji oraz rozpatrzenia odwołania mogą prowadzić do sytuacji, w której rozstrzygnięcie organu odwoławczego zostanie wydane już po planowanej dacie zgromadzenia publicznego. Istniejący mechanizm odwoławczy jest przez to nieefektywny. Uniemożliwia uzyskanie rozstrzygnięcia, które podważając ustalenia organu gminy, pozwalałoby skutecznie zrealizować konstytucyjną wolność zgromadzeń.

12.2. Powołany przez wnioskodawców art. 78 Konstytucji, mający stanowić wzorzec kontroli art. 9 ust. 1, 2 i 4 prawa o zgromadzeniach wyraża ogólną zasadę zaskarżalności wszelkich rozstrzygnięć w każdym postępowaniu przed organami państwa. W myśl ugruntowanego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego przepis ten ustanawia prawo stron każdego postępowania do uruchamiania procedury weryfikującej prawidłowość rozstrzygnięć wydawanych przez organ działający w charakterze pierwszej instancji (zob. m.in. wyroki z: 11 stycznia 2012 r., sygn. K 36/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 3, cz. III, pkt 5; 25 marca 2014 r., sygn. SK 25/13, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 33, cz. III, pkt 5).

Z art. 78 zdania pierwszego Konstytucji jednoznacznie wynika skierowany do prawodawcy postulat takiego kształtowania procedur, aby było przewidziane w nich prawo wniesienia przez stronę środka zaskarżenia. Zgodnie z orzecnictwem TK, do istoty analizowanego prawa należy możliwość uruchomienia weryfikacji orzeczenia i decyzji zapadłych w pierwszej instancji. Ustawodawca ma zatem obowiązek nie tylko umożliwić zainteresowanej stronie prawo do wniesienia środka zaskarżenia od orzeczenia lub decyzji wydanych w pierwszej instancji, ale i umożliwić organowi rozpatrującemu środek zaskarżenia merytoryczną ocenę prawidłowości uprzednio rozstrzygniętej sprawy (zob. wyrok z 26 listopada 2013 r., sygn. SK 33/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 124, cz. III, pkt

4.3.1). W myśl art. 78 zdania drugiego Konstytucji – określenie „trybu zaskarżania” należy do ustawodawcy, a w Konstytucji świadomie pozostawiono mu margines swobody decyzyjnej. Można jedynie wskazać wymagania, którym powinien odpowiadać każdy ustanowiony przez ustawę środek zaskarżenia. Po pierwsze – środek taki musi być dostępny, więc jego uruchomienie powinno zależeć od woli strony i nie może być poddane nadmiernie skomplikowanym rygorom. Po drugie – środek ten musi być efektywny, czyli musi stwarzać realną możliwość oceny wydanego rozstrzygnięcia i dokonania jego uchylecia bądź zmiany (zob. wyrok z 15 grudnia 2008 r., sygn. P 57/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 178, cz. III, pkt 2.2).

Wymóg efektywności kontroli rozstrzygnięć zapadłych w danej sprawie należy rozpatrywać w perspektywie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Wnioskodawcy nie powołują się wprost na naruszenie tych gwarancji, ale postawiony przez nich zarzut nieefektywności procedury kontroli decyzji zakazujących zgromadzenia publicznego musi być postrzegany także na tle materialnych wymagań wyrażonych w art. 45 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji mówiąc o efektywności określonej procedury, należy mieć na względzie taki sposób jej ukształtowania, który umożliwi sądową weryfikację indywidualnego rozstrzygnięcia w sposób adekwatny do jego celu. W kontekście wolności zgromadzeń chodzić będzie o przeprowadzenie sądowej kontroli decyzji organu zakazującego zgromadzenia w taki sposób, aby – w wypadku ewentualnego podważenia takiej decyzji – umożliwić organizatorowi zrealizowanie jego pierwotnych zamierzeń.

12.3. Prawo do skutecznego środka odwoławczego gwarantowane jest również w art. 13 konwencji. Zgodnie z tym przepisem każdy, czyje prawa i wolności zawarte w konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe.

Samo istnienie środka odwoławczego nie oznacza, że może być uznany za skuteczny. W orzecznictwie ETPC skuteczność rozumiana jest jako adekwatność i efektywność. To znaczy, po pierwsze, że środek odwoławczy umożliwiać ma rozstrzygnięcie o istocie naruszenia konkretnej wolności lub prawa, a po drugie, ma przewidywać odpowiednie naprawienie stwierdzonego naruszenia. Procedura, która nie zapewnia możliwości naprawienia naruszeń praw, uznawana jest za iluzoryczną, a przez to niespełniającą standardu wyznaczonego w art. 13 konwencji. W odniesieniu do wolności zgromadzeń dotyczy to takich rozstrzygnięć odwoławczych, które zapadają już po planowanej dacie zakazanych uprzednio zgromadzeń (zob. wyroki z: 3 maja 2007 r. w sprawie Bączkowski i inni przeciwko Polsce, skarga nr 1543/06, § 81; 21 października 2010 r. w sprawie Alekseyev przeciwko Rosji, skarga nr 4916/07, 25924/08 i 14599/09, § 99; 12 czerwca 2012 r. w sprawie Genderdoc-M przeciwko Mołdawii, skarga nr 9106/06, § 35 i 37).

12.4. Procedura odwołania od decyzji o zakazie zgromadzenia publicznego, przewidziana w art. 9 ust. 1, 2 i 4 prawa o zgromadzeniach, zakłada określoną sekwencję następujących po sobie zdarzeń. Odpowiedź na pytanie o efektywność tej procedury w podanym uprzednio znaczeniu sprowadza się do ustalenia, czy, jeśli się działa na podstawie kwestionowanych przepisów, istnieje możliwość weryfikacji rozstrzygnięcia zakazującego zgromadzenia przed jego planowaną datą. W obecnym stanie prawnym jest to możliwe jedynie jeśli organizator odpowiednio wcześniej notyfikuje zgromadzenie. Zgodnie z art. 9 ust. 1 prawa o zgromadzeniach, decyzja o zakazie zgromadzenia ma być

doręczona organizatorowi w terminie 3 dni od dnia zawiadomienia. W związku z tym im wcześniej organizator spełni obowiązek przewidziany w art. 7 ust. 1 prawa o zgromadzeniach tym więcej czasu pozostawia na kolejne etapy procedury w sytuacji, w której będzie chciał skorzystać z środka odwoławczego. Taka zależność nie budzi żadnych wątpliwości. Jakkolwiek przekazanie zawiadomienia o zgromadzeniu w ostatnim dniu przewidzianego na to terminu może – w wypadku wydania decyzji o zakazie zgromadzenia – wiązać się z aktualizacją tej części normy wyrażonej w art. 9 ust. 1 prawa o zgromadzeniach, która nakazuje doręczenie takiej decyzji najpóźniej na 24 godziny przed datą zgromadzenia. W takiej sytuacji nawet natychmiastowe wniesienie odwołania od tej decyzji do wojewody (art. 9 ust. 2 ustawy) nie gwarantuje rozpatrzenia takiego wniosku jeszcze przed planowaną datą zgromadzenia. Organ odwoławczy ma bowiem kolejne 24 godziny na rozpatrzenie otrzymanego odwołania (art. 9 ust. 4 ustawy). Umożliwi to zatem merytoryczną weryfikację stanowiska organu pierwszej instancji przez organ odwoławczy, jakkolwiek taka kontrola nie będzie w określonych wypadkach spełniać postulatu efektywności. Nawet pozytywne rozstrzygnięcie wojewody wydane już po planowanej dacie zgromadzenia nie będzie realizowało podstawowej funkcji środka odwoławczego, jaką ma być ochrona wolności i praw. Ochrona przyznawana *post factum* przestaje być adekwatna, bo nie służy realizacji konkretnej wolności – w tym wypadku wolności zgromadzeń.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nieefektywność procedury odwoławczej wynika z błędnego ukształtowania terminów podjęcia czynności przez organy władzy publicznej. Chodzi tu o termin doręczenia decyzji o zakazie – najpóźniej na 24 godziny przed datą zgromadzenia (art. 9 ust. 1 prawa o zgromadzeniach) oraz termin rozpatrzenia odwołania od tej decyzji – 24 godziny od jego otrzymania (art. 9 ust. 4 ustawy). Zastosowanie obu tych przepisów powoduje wykorzystanie całego czasu pozostałego między wydaniem decyzji przez organ gminy a planowaną datą zgromadzenia publicznego. Dzieje się tak niezależnie od aktywności samego zainteresowanego. Nawet natychmiastowe wniesienie odwołania od decyzji o zakazie zgromadzenia może w praktyce nie mieć wpływu na rozstrzygnięcie jego sprawy w terminie adekwatnym z punktu widzenia ochrony wolności zgromadzeń. Ustawodawca nie tylko nie przewidział odpowiedniego terminu podjęcia działań przez organy administracji państwowej, ale w ogóle pominął również możliwość weryfikacji wydanej przez te podmioty decyzji na drodze sądowej. Nie można zatem istniejącej procedury odwoławczej uznawać za efektywną w tym wymiarze, jaki wynika z treści powołanych w tym wypadku wzorców kontroli.

W obecnym stanie prawnym sama działalność organów państwa uniemożliwia uzyskanie rozstrzygnięcia w sprawie zakazu zgromadzenia publicznego przed jego planowaną datą. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny ograniczył swoją wypowiedź do art. 9 ust. 1 i 4 prawa o zgromadzeniach, uznając te przepisy – w zakresie wskazanych w nich terminów podjęcia działań przez odpowiednie organy władzy publicznej – za niezgodne z art. 78 w związku z art. 57 Konstytucji.

13. Ocena zgodności art. 10 ust. 3 prawa o zgromadzeniach z art. 2 i art. 57 Konstytucji.

13.1. Zarzuty wnioskodawców dotyczyły również unormowań odnoszących się do osoby przewodniczącego zgromadzenia publicznego. Zgodnie z art. 10 ust. 1 prawa o zgromadzeniach, do zadań przewodniczącego należy otwarcie zgromadzenia, kierowanie jego przebiegiem oraz zamknięcie go. Przewodniczącym jest – co do zasady – organizator

zgromadzenia, chyba że przy okazji notyfikacji zgromadzenia inna osoba zgodzi się na piśmie na przekazanie jej obowiązków przewodniczącego (art. 10 ust. 2 prawa o zgromadzeniach).

Obowiązki nałożone na przewodniczącego zgromadzenia publicznego wyrażone zostały w art. 10 ust. 3 i 3a prawa o zgromadzeniach. Sformułowania w ust. 3a tego przepisu mają charakter czysto formalny i wiążą się ściśle z koniecznością jednoznacznej identyfikacji przewodniczącego. Jest on zatem zobligowany do nieprzerwanego posiadania elementów wyróżniających, w tym identyfikatora zawierającego jego zdjęcie, wskazującego jego imię i nazwisko, określenie przypisanej mu funkcji, jak również podpis przedstawiciela organu gminy wraz z jej pieczęcią. Obowiązki przewodniczącego zgromadzenia sformułowane w art. 10 ust. 3 prawa o zgromadzeniach mają zupełnie odmienny charakter. Dotyczą sposobu działania przewodniczącego, a więc nawiązują bezpośrednio do samej materii sprawowania powierzonej mu funkcji. Zgodnie z powołanym przepisem, „przewodniczący odpowiada za zgodny z przepisami prawa przebieg zgromadzenia oraz jest obowiązany do przeprowadzenia go w taki sposób, aby zapobiec powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia, i podejmuje w tym celu przewidziane w ustawie środki”.

Wnioskodawcy zarzucają art. 10 ust. 3 prawa o zgromadzeniach, że został skonstruowany w sposób nieprecyzyjny, umożliwia bowiem dwie różne interpretacje. Z jednej strony może być traktowany jako podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej przewodniczącego zgromadzenia. Z drugiej zaś przepis ten można rozumieć wyłącznie jako wyrażający postulat ustawodawcy skierowany do osoby przewodniczącego, niezaopatrzony w żadną sankcję prawną. Niejasność kwestionowanego przepisu świadczyć ma o jego niezgodności z art. 2 Konstytucji. Niezależnie od tej konstatacji wnioskodawcy wskazywali również, że uczynienie art. 10 ust. 3 prawa o zgromadzeniach podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej przewodniczącego stanowiłoby przejaw nieproporcjonalnego ograniczenia wolności zgromadzeń ze względu na sam charakter takiej odpowiedzialności.

13.2. Kontrolowany art. 10 ust. 3 prawa o zgromadzeniach w swym pierwotnym brzmieniu stanowił, że przewodniczący odpowiada za zgodny z przepisami prawa przebieg zgromadzenia i podejmuje w tym celu przewidziane w ustawie środki. Ustawą z dnia 14 września 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. poz. 1115) przepis ten rozbudowano, dodając sformułowanie „oraz jest obowiązany do przeprowadzenia go w taki sposób, aby zapobiec powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia”. W efekcie kwestionowany art. 10 ust. 3 można rozumieć nadając mu jedno z dwóch dopuszczalnych znaczeń.

Po pierwsze, może być traktowany wyłącznie jako przepis odnoszący się w sposób ogólny do roli przewodniczącego jako osoby wyznaczającej ramy czasowe zgromadzenia oraz kierującej jej przebiegiem. W tym znaczeniu odpowiedzialność, o której wspomina się w art. 10 ust. 3 prawa o zgromadzeniach, nie będzie powiązana z żadną konkretną sankcją grożącą przewodniczącemu. Przepis ten nie będzie – w tym ujęciu – traktowany jako podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej przewodniczącego za szkody powstałe z winy uczestników zgromadzenia. Będzie wyrażać jedynie ogólne zobowiązanie do działania zgodnego z przepisami prawa oraz legitymować rozstrzygnięcia podejmowane przez przewodniczącego podczas zgromadzenia.

Odmienne rozumienie art. 10 ust. 3 prawa o zgromadzeniach wiązać się będzie z traktowaniem tego przepisu jako podstawy odpowiedzialności majątkowej przewodniczącego za szkody powstałe z winy uczestników zgromadzenia. Wiąże się to z

literalnym brzmieniem tej części wspomnianego przepisu, w której mowa o ustawowym obowiązku przeprowadzenia zgromadzenia „w taki sposób, aby zapobiec powstaniu szkód z winy uczestników”. Wynika stąd – po pierwsze – że przewodniczący jest obowiązany do przeprowadzenia zgromadzenia. To stosunkowo pojemne pojęcie należy odczytywać w powiązaniu z art. 10 ust. 1 prawa o zgromadzeniach. W tym kontekście „przeprowadzenie zgromadzenia” trzeba utożsamić z ogółem czynności podejmowanych przez przewodniczącego, obejmujących otwarcie zgromadzenia, kierowanie jego przebiegiem oraz jego zamknięcie. Wszystkie związane z tym działania przewodniczącego mają być – w myśl art. 10 ust. 3 prawa o zgromadzeniach – realizowane tak, aby nie dopuścić do powstania szkód zawinionych przez uczestników zgromadzenia. W ten sposób przewodniczący staje się gwarantem takiego przebiegu zgromadzenia, w czasie którego uczestnicy, z własnej winy, nie wyrządzą szkód. Wykonanie obowiązku wyrażonego przez ustawodawcę w art. 10 ust. 3 prawa o zgromadzeniach nie jest przez to uzależnione wyłącznie od czynności przewodniczącego, ale związane jest z działaniami podejmowanymi przez szeroko rozumianą grupę uczestników zgromadzenia. Wszelkie negatywne skutki ich aktywności, w postaci zawinionych szkód, mają wpływ na ocenę sposobu wykonania obowiązku przewodniczącego, wyrażonego w kwestionowanym przepisie. Należy przy tym podkreślić, że stosując wskazaną tutaj konstrukcję normatywną, ustawodawca nie wyjaśnia, w jaki sposób przewodniczący zgromadzenia ma zrealizować ciążący na nim obowiązek. Nie jest jasne, czy podjęcie przez niego środków przewidzianych w ustawie ma być wystarczającym działaniem zapobiegawczym, czy też jest to wyłącznie przykładowe wskazanie czynności, które przewodniczący powinien podjąć. W tym drugim ujęciu nie jest wykluczone, że powstanie szkód zawinionych przez uczestników zgromadzenia może świadczyć o niedopełnieniu przez przewodniczącego obowiązku wynikającego z art. 10 ust. 3 prawa o zgromadzeniach nawet wówczas, kiedy podjął on uprzednio wszelkie przysługujące mu środki ustawowe. To znaczy, że nawet podjęcie działań na podstawie art. 10 ust. 4 i 5 prawa o zgromadzeniach nie potwierdza wykonania obowiązku ciążącego na przewodniczącym zgromadzenia publicznego. Związana z tym niepewność co do zakresu obowiązywania kwestionowanej normy dotyczy także ewentualnych skutków niedopełnienia przez przewodniczącego obowiązku określonego w art. 10 ust. 3 prawa o zgromadzeniach. Wątpliwości dotyczą tego, czy przewodniczący może, a jeżeli tak, to na jakich zasadach, odpowiadać za naruszenie wspomnianego obowiązku. Nie jest również jasne, czy taka odpowiedzialność miałaby odnosić się wyłącznie do braku zapobieżenia powstaniu szkód z winy uczestników, czy też obejmowałaby również odpowiedzialność za te szkody. Biorąc pod uwagę objęcie przewodniczącego – na podstawie art. 13a prawa o zgromadzeniach – odpowiedzialnością karną za brak podjęcia środków przewidzianych w art. 10 ust. 4 i 5 tej ustawy nie jest wykluczone, że art. 10 ust. 3 ustawy może stanowić podstawę odpowiedzialności cywilnej przewodniczącego za zawinione szkody wyrządzone przez uczestników zgromadzenia.

13.3. Przyjęcie drugiego z przedstawionych kierunków wykładni art. 10 ust. 3 prawa o zgromadzeniach prowadziłoby do sytuacji, w której przewodniczący zgromadzenia mógłby zostać pociągnięty do odpowiedzialności za zawinione działania osób niepozostających względem niego w stosunku zależności. Koncepcja ta wykraczałaby poza model wiążący odpowiedzialność za czyn cudzy z pewnym rodzajem więzi istniejącej między podmiotem odpowiedzialnym a samym sprawcą szkody (np. odpowiedzialność zwierzchnika za podwładnego, czy pracodawcy za pracownika). Oznaczałaby – w efekcie – naruszenie konstytucyjnych gwarancji wolności zgromadzeń. Trybunał podtrzymał stanowisko, zgodnie z którym niemożliwy do realizacji obowiązek przewodniczącego

zgromadzenia, a jednocześnie ryzyko najdalej idącej odpowiedzialności majątkowej są czynnikami stwarzającymi istotną i nieuzasadnioną dostatecznie racjami demokratycznego państwa barierę realizacji wolności zgromadzeń (zob. wyrok z 10 listopada 2004 r., sygn. Kp 1/04, cz. III, pkt 2.2).

Wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego, określająca zgodny z Konstytucją sposób rozumienia art. 10 ust. 3 prawa o zgromadzeniach podyktowana jest koniecznością ostatecznego rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych związanych z wykładnią tego przepisu ustawy. Trybunał Konstytucyjny nie przesądza o tym, czy wspomniany tu art. 10 ust. 3 prawa o zgromadzeniach mógłby prowadzić każdorazowo do objęcia przewodniczącego zgromadzenia publicznego odpowiedzialnością za szkody wyrządzone w trakcie zgromadzenia z winy jego uczestników. Właśnie z uwagi na istniejące co do tego wątpliwości Trybunał uznał, że w badanym wypadku możliwe jest zastosowanie takiej formuły rozstrzygnięcia, która nie obala domniemania konstytucyjności kontrolowanego przepisu prawa o zgromadzeniach, ale nadaje mu znaczenie zgodne z porządkiem konstytucyjnym (zob. wyrok z 7 lipca 2011 r., sygn. U 8/08, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 52, cz. III, pkt 5).

14. Ocena zgodności art. 10 ust. 4 prawa o zgromadzeniach z art. 2, art. 32, art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 11 i art. 13 konwencji oraz art. 21 paktu.

14.1. Kwestionowany art. 10 ust. 4 prawa o zgromadzeniach wskazuje działania, jakie ma podejmować przewodniczący zgromadzenia w celu zapewnienia jego zgodnego z prawem przebiegu. Na podstawie zdania pierwszego tego przepisu, przewodniczący żąda opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy albo uniemożliwia lub usiłuje udaremnić zgromadzenie. Zdanie drugie nakazuje przewodniczącemu zwrócić się o pomoc do policji lub straży miejskiej w sytuacji, w której osoby wezwane do opuszczenia zgromadzenia nie podporządkują się takiemu żądaniu.

Zarzut niekonstytucyjności art. 10 ust. 4 prawa o zgromadzeniach sprowadza się do stwierdzenia, że przepis ten powoduje przekształcenie dotychczasowych uprawnień przewodniczącego zgromadzenia w obowiązki, których naruszenie grozi odpowiedzialnością karną. Zdaniem wnioskodawców, prawo do uzyskania ochrony i zabezpieczenia zgromadzenia przez odpowiednie siły porządkowe jest jednym z podstawowych elementów gwarantujących korzystanie z wolności zgromadzeń. Ciążący na organach władzy publicznej obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom zgromadzenia nie może być przeniesiony na przewodniczącego zgromadzenia, który staje się przez to „bezwzględnym gwarantem ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego”.

14.2. Trybunał stwierdził, że zarzuty dotyczące art. 10 ust. 4 prawa o zgromadzeniach wiążą się z – kwestionowanym przez wnioskodawców – nakazem podjęcia określonych działań przez przewodniczącego zgromadzenia. W tym kontekście mowa jest o nadmiernym ograniczaniu prawa do organizowania zgromadzeń i kierowania nimi oraz przenoszeniu na przewodniczącego obowiązków, które powinny realizować organy władzy publicznej. Zarzut ten nie odnosi się bezpośrednio do ewentualnych naruszeń zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) czy też konstytucyjnej zasady równości (art. 32 Konstytucji), które powołano jako wzorce kontroli art. 10 ust. 4 prawa o zgromadzeniach. Wskazując te przepisy Konstytucji, wnioskodawcy nie wyjaśnili, na czym miałyby polegać naruszenie wyrażonych w nich zasad. W tym zakresie postępowanie zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

14.3. Uprawnienia przekazane przewodniczącemu w art. 10 ust. 4 prawa o zgromadzeniach pełnią dwa istotne cele. Po pierwsze, mają gwarantować odbycie się zgromadzenia. Zarówno żądanie opuszczenia zgromadzenia przez konkretną osobę, jak i zwrócenie się o pomoc do policji lub straży miejskiej dotyczą sytuacji, w których zagrożone jest realizowanie wolności pokojowego zgromadzania się. Może się to wiązać bądź z naruszaniem przepisów ustaw, bądź też z uniemożliwianiem lub usiłowaniem udaremnienia zgromadzenia. W każdym z tych wypadków przewodniczący pełni rolę gwaranta dalszego trwania zgromadzenia w sposób zgodny z prawem. Ma żądać opuszczenia zgromadzenia przez wskazane osoby, a nieskuteczność takiego żądania ma się wiązać z wezwaniem pomocy policji lub straży miejskiej.

Kwestionowany art. 10 ust. 4 prawa o zgromadzeniach pełni też funkcję ochronną. Jego celem jest zapewnienie bezpieczeństwa zgromadzenia, co należy rozumieć zarówno w odniesieniu do uczestników takiego zgrupowania, jak i osób trzecich, niebiorących w nim udziału. Przewodniczący musi dysponować środkami pozwalającymi na zapobieganie naruszeniom prawa zagrażającym bezpieczeństwu uczestników zgromadzenia. Pozbawienie go możliwości wyłączenia danej osoby z grona uczestników, czy też zwracania się o wsparcie do organów władzy publicznej, sprowadzałoby go do roli obserwatora bieżących wydarzeń, który nie może aktywnie reagować w sytuacjach zagrożenia. Mogłoby to nie tylko obniżać poziom bezpieczeństwa uczestników zgromadzenia, ale jednocześnie pozostawało w sprzeczności z podstawowymi funkcjami przewodniczącego, który odpowiada za zgodny z przepisami prawa przebieg zgromadzenia (art. 10 ust. 3 zdanie pierwsze prawa o zgromadzeniach).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że obowiązki przewodniczącego zgromadzenia wynikające z art. 10 ust. 4 prawa o zgromadzeniach zostały określone w sposób dostatecznie precyzyjny. Można je poprawnie rekonstruować zarówno w perspektywie zapewnienia realizacji wolności zgromadzeń (art. 57 Konstytucji), jak i ewentualnego ponoszenia odpowiedzialności za ich umyślne niepodjęcie, co przewiduje art. 13a prawa o zgromadzeniach (zob. pkt 16 uzasadnienia).

Czynności przewodniczącego wykonywane na podstawie art. 10 ust. 4 prawa o zgromadzeniach nie zwalniają organów państwa z podejmowania działań służących zabezpieczeniu realizacji wolności pokojowego zgromadzania się. Powierzenie pewnych uprawnień przewodniczącemu i przyznanie mu możliwości samodzielnej oceny sytuacji oraz podjęcia decyzji o wezwaniu pomocy policji lub straży miejskiej oddaje w pełni wolnościowy charakter zgromadzenia. Interwencja organów władzy publicznej jest bowiem powiązana z inicjatywą przewodniczącego, który najpierw ma samodzielnie podejmować działania (żądanie opuszczenia zgromadzenia), a dopiero wobec ich bezskuteczności zwraca się do policji lub straży miejskiej. Przyjęcie akurat takiej kolejności wydarzeń oraz powiązanie aktywności służb ochrony porządku publicznego z wezwaniem przez przewodniczącego nie narusza istoty wolności zgromadzeń. Nie stanowi również ograniczenia wolności organizowania zgromadzeń, ale służy wykonywaniu funkcji przypisanych osobom przewodniczącym takim wydarzeniom.

Uwzględniając poczynione ustalenia, Trybunał stwierdził, że art. 10 ust. 4 prawa o zgromadzeniach jest zgodny z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 11 i art. 13 konwencji oraz art. 21 paktu.

15. Ocena zgodności art. 12 ust. 2 prawa o zgromadzeniach z art. 2, art. 32, art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 11 i art. 13 konwencji oraz art. 21 paktu.

15.1. Kwestionowany art. 12 ust. 2 ustawy o zgromadzeniach określa procedurę rozwiązania zgromadzenia publicznego przez przedstawiciela organu gminy. Zgodnie z poprzedzającym ten przepis art. 12 ust. 1 prawa o zgromadzeniach, do rozwiązania może dojść, jeżeli przebieg zgromadzenia zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub gdy narusza przepisy ustawy albo przepisy ustaw karnych. Warunkiem rozwiązania zgromadzenia przez przedstawiciela organu gminy jest odmowa jego rozwiązania przez przewodniczącego, który został wcześniej uprzedzony o takiej konieczności.

Zarzut wobec art. 12 ust. 2 prawa o zgromadzeniach jest tożsamy w swej istocie z wcześniej omawianym zarzutem wobec art. 10 ust. 3 tej ustawy. Wnioskodawca uznał, że rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w sposób nadmierny ogranicza wolność zgromadzeń. Prowadzi do przeniesienia na przewodniczącego zgromadzenia obowiązków, które powinny być realizowane przez organy władzy publicznej. W odniesieniu do art. 12 ust. 2 prawa o zgromadzeniach wiąże się to z możliwością rozwiązania zgromadzenia przez wydanie decyzji ustnej ogłoszonej publicznie uczestnikom zgromadzenia. To znaczy – zdaniem wnioskodawcy – że przewodniczący może nie dowiedzieć się o zakończeniu zgromadzenia i nadal podejmować czynności w celu realizacji nałożonych na niego obowiązków.

15.2. Wnioskodawcy, mimo powołania art. 2 i art. 32 Konstytucji jako wzorców kontroli art. 12 ust. 2 prawa o zgromadzeniach, nie wyjaśnili, na czym miałyby polegać naruszenie wskazanych w nich zasad konstytucyjnych. Sam zarzut dotyczący – jak to określono – „nieuzasadnionej intensywności i nadmierności” wskazanego przepisu ustawy zaopatrzone jedynie bardzo lakonicznym komentarzem, który w ocenie Trybunału, wynika z błędnego odczytania kwestionowanej normy. Twierdzenie, iż przewodniczący może „nie wiedzieć o tym, że zgromadzenie zakończyło się”, nie znajduje potwierdzenia w treści art. 12 ust. 2 w związku z ust. 1 tego przepisu. W tym zakresie postępowanie zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

15.3. Możliwość rozwiązania zgromadzenia przez przedstawiciela organu gminy dotyczy wyłącznie dwóch sytuacji, wymienionych w art. 12 ust. 1 prawa o zgromadzeniach. Stanowi środek ostateczny, który może być zastosowany w związku z realnym zagrożeniem zdrowia lub życia ludzi, bądź mienia w znacznych rozmiarach. Stwierdzenie występowania zagrożenia nie aktualizuje – samo w sobie – uprawnienia do rozwiązania zgromadzenia przez przedstawiciela organu gminy. Ustawodawca wymaga bowiem, aby o konieczności rozwiązania zgromadzenia został uprzedzony jego przewodniczący, który – w myśl art. 12 ust. 1 prawa o zgromadzeniach – ma się wzbraniać to uczynić. Niezależnie zatem od istniejących podstaw rozwiązania zgromadzenia, formalnym warunkiem podjęcia decyzji w tej sprawie przez przedstawiciela organu gminy jest wcześniejsze zawiadomienie o takich zamiarach przewodniczącego zgromadzenia. Równie istotna jest też postawa samego przewodniczącego. W tym kontekście należy nawiązać do treści art. 10 ust. 5 prawa o zgromadzeniach. Zgodnie z tym przepisem, przewodniczący jest obowiązany rozwiązać zgromadzenie, jeżeli jego uczestnicy nie podporządkują się jego zarządzeniom wydanym w wykonaniu jego obowiązków lub gdy przebieg zgromadzenia sprzeciwia się ustawie albo narusza przepisy ustaw karnych. A więc to przewodniczący – w pierwszej kolejności – ma dokonywać oceny sytuacji podczas zgromadzenia i reagować stosownie do okoliczności. Jeśli jego zarządzenia nie są przestrzegane, a tym samym nie jest on w stanie zapewnić pokojowego przebiegu zgromadzenia, powinien je rozwiązać. Stanowi to konsekwencję utraty przez

przewodniczącego możliwości wykonywania powierzonych mu funkcji i oznacza w praktyce zgromadzenie pozbawione faktycznego kierownictwa. Rozwiązanie takiego zgromadzenia stanowi niewątpliwie środek ostateczny, ale przy tym również konieczny w danych okolicznościach. Z tego względu ustawodawca powierzył decyzję w tej sprawie przewodniczącemu zgromadzenia. Dopiero w wyniku odmowy wykonania tego obowiązku oraz w sytuacji realnego zagrożenia przedstawiciel organu gminy może podjąć decyzję o rozwiązaniu zgromadzenia publicznego. Osoba ta działa wówczas niejako w zastępstwie przewodniczącego zgromadzenia w sytuacji, która wymaga natychmiastowej interwencji podejmowanej w celu ochrony uczestników zgromadzenia oraz porządku publicznego.

Widziany w tej perspektywie art. 12 ust. 2 prawa o zgromadzeniach, dotyczący procedury rozwiązania zgromadzenia o charakterze zastępczym w stosunku do działań przewodniczącego, nie budzi wątpliwości konstytucyjnych odnoszących się do rzekomego naruszenia istoty wolności zgromadzeń (art. 57 Konstytucji). Mechanizm rozwiązania zgromadzenia przewidziany w tym przepisie gwarantuje korzystanie z tej wolności w sposób pokojowy. Ewentualna utrata pokojowego charakteru zgromadzenia musi powodować jego rozwiązanie, bo tego rodzaju zgrupowanie osób nie jest objęte ochroną przewidzianą w art. 57 Konstytucji. Wnioskodawcy – starając się podważyć samą istotę analizowanego uprzednio mechanizmu ustawowego – nie formułują dodatkowych zarzutów dotyczących procedury określonej w art. 12 ust. 2 prawa o zgromadzeniach. Trybunał Konstytucyjny, działając w granicach zaskarżenia, nie dokonał zatem dalszej, szczegółowej analizy tego przepisu i ograniczył się do wypowiedzi na temat samego uprawnienia przyznanego przedstawicielowi organu gminy.

Uwzględniając poczynione ustalenia, Trybunał stwierdził, że art. 12 ust. 2 prawa o zgromadzeniach jest zgodny z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 11 i art. 13 konwencji oraz art. 21 paktu.

16. Ocena zgodności art. 13a prawa o zgromadzeniach z art. 2, art. 32, art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 11 i art. 13 konwencji oraz art. 21 paktu.

16.1. Kwestionowany art. 13a prawa o zgromadzeniach jest jednym z dwóch przepisów karnych zawartych w tej ustawie. Zgodnie z tym przepisem, kto przewodnicząc zgromadzeniu umyślnie nie podejmuje środków przewidzianych w art. 10 ust. 4 i 5 ustawy, podlega karze grzywny.

Zdaniem wnioskodawców, kwestionowana regulacja nie jest konieczna dla zapewnienia ochrony uczestników zgromadzenia oraz osób trzecich nieuczestniczących w zgromadzeniu. Zagrożenie sankcją karną może przy tym zniechęcać do podejmowania się roli przewodniczącego zgromadzenia w obawie przed koniecznością zapłaty wysokiej grzywny. Wprowadzenie sankcji karnej wobec przewodniczącego zgromadzenia znacząco ograniczy liczbę odbywanych zgromadzeń publicznych. To, że osoby zamierzające zorganizować pokojową manifestację mogłyby rezygnować z tego zamiaru z powodu obawy przed poniesieniem sankcji karnej, narusza – w ocenie wnioskodawców – istotę wolności zgromadzeń.

We wnioskach wskazywano również na brak precyzyjnego określenia hipotez norm prawno-karnych wyrażonych w art. 13a prawa o zgromadzeniach. Może to powodować, że przewodniczący zgromadzenia publicznego będzie odpowiadał za niepodjęcie działań w sytuacji, której nie da się jednoznacznie określić jako zakłócającej przebieg zgromadzenia.

16.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zarzuty dotyczące art. 13a prawa o

zgromadzeniach odnoszą się w zasadzie do dwóch zagadnień. Pierwsze wiąże się z dopuszczalnością zastosowania sankcji karnej wobec przewodniczącego zgromadzenia, który w ramach powierzonej mu funkcji nie podjął działań wskazanych w ustawie. Zarzut ten dotyczy sugerowanego naruszenia zasady proporcjonalności ograniczenia wolności zgromadzeń, toteż został rozpatrzony z punktu widzenia art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz powołanych przez wnioskodawców wzorców w postaci art. 11 i art. 13 konwencji oraz art. 21 paktu. Drugi zarzut odnosi się do braku określoności przepisu wprowadzającego sankcję karną. W tym wypadku wzorcem kontroli uczyniono art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawcy sformułowali również zarzut niezgodności art. 13a prawa o zgromadzeniach z art. 32 Konstytucji. Uzasadniając stanowisko, nie wyjaśnili jednak, w jaki sposób kwestionowany przepis miałby prowadzić do nierównego traktowania podmiotów charakteryzujących się tą samą cechą relewantną. Nie wyjaśniają przy tym, o jakie podmioty miałyby chodzić. Uniemożliwiło to dokonanie oceny tak stawianego zarzutu. W tym zakresie postępowanie zostało zatem umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

16.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że posługiwanie się przez ustawodawcę sankcją karną dotyczącą wykonania obowiązków przewodniczącego zgromadzenia publicznego związanych z zapewnieniem pokojowego charakteru zgromadzenia nie stanowi – samo w sobie – nieproporcjonalnego naruszenia wolności określonej w art. 57 Konstytucji. Odnosząc ten ogólniejszy pogląd do przepisów kontrolowanych w bieżącej sprawie, trzeba zauważyć, że sankcja wynikająca z art. 13a prawa o zgromadzeniach dotyczy wyłącznie braku umyślnego podjęcia środków wskazanych w art. 10 ust. 4 i 5 tej ustawy. Dotyczy ona zatem sytuacji, w której – po pierwsze – przewodniczący zgromadzenia umyślnie nie zażąda opuszczenia zgromadzenia przez osobę starającą się udaremnić bądź uniemożliwić zgromadzenie; po drugie, umyślnie nie zwróci się o pomoc do policji lub straży miejskiej w razie niepodporządkowania się przez konkretną osobę jego żądaniu opuszczenia zgromadzenia; po trzecie, umyślnie nie rozwiąże zgromadzenia mimo braku podporządkowania się zarządzeniom wydawanym w wykonaniu jego obowiązków oraz naruszenia przepisów ustaw karnych wynikającego z przebiegu zgromadzenia. Zagrożenie sankcją nie wiąże się – wbrew sugestiom wnioskodawców – z wszelkimi działaniami przewodniczącego mającymi na celu zapewnienie bezpieczeństwa uczestników zgromadzenia i osób trzecich. Nie dotyczy także ogólnie ujmowanego niedopełnienia wszelkich obowiązków przypisywanych przewodniczącemu w związku z jego funkcją. Ustawodawca wyraźnie zawęził zakres odpowiedzialności karnej przewodniczącego zgromadzenia do umyślnego braku wykonania trzech wskazanych przez ustawodawcę czynności. Ocena precyzji ustawodawcy wskazującego okoliczności podjęcia czynności przez przewodniczącego podlegała odrębnej analizie (zob. pkt 16.4 uzasadnienia). Wstępnie należało jedynie zaznaczyć, że sankcja karna wynikająca z art. 13a prawa o zgromadzeniach powiązana jest z brakiem podejmowania środków zapewniających odbycie się zgromadzenia w sposób pokojowy. Przyznanie uprawnień określonych w art. 10 ust. 4 i 5 prawa o zgromadzeniach wiąże się – co do zasady – z przyznaniem przewodniczącemu roli gwaranta odbycia się zgromadzenia w sposób zgodny z prawem, bez naruszeń zagrażających bezpieczeństwu uczestników zgromadzenia i osób trzecich. Biorąc pod uwagę to, o jakie działania przewodniczącego chodzi w powołanych przepisach, możliwe jest zastosowanie – w sytuacji ich niewykonania – sankcji karnej.

Trybunał podkreśla, że w badanym wypadku chodzi wyłącznie o sankcję w postaci grzywny, z pominięciem wszelkiego rodzaju kar izolacyjnych. Odpowiedzialność

wynikająca z art. 13a prawa o zgromadzeniach dotyczy przy tym jedynie zaniechania. Wiąże się zatem z istnieniem – w danych okolicznościach – rzeczywistej możliwości zachowania się zgodnie z przewidzianym obowiązkiem (por. wyrok Sądu Najwyższego z 19 września 2000 r., sygn. akt V KKN 183/98, Lex nr 50696). Sankcja ta jest oprócz tego uzależniona od wykazania umyślności zachowania się przewodniczącego zgromadzenia. Chodzi tu więc o sytuację, w której przewodniczący miał zamiar popełnienia czynu zabronionego, a więc chciał go popełnić, albo przewidując możliwość jego popełnienia, zgodził się na to. Dopiero przypisanie przewodniczącemu winy umyślnej w związku z niepodjęciem środków ustawowych może zatem skutkować zastosowaniem sankcji w postaci grzywny na podstawie kwestionowanego art. 13a prawa o zgromadzeniach.

Należy w tym miejscu dodać, że samo nałożenie na przewodniczącego zgromadzenia określonych obowiązków oraz stworzenie podstaw prawnych pociągnięcia go do odpowiedzialności za ich niewykonanie nie są traktowane jako nadmierne ograniczenie wolności zgromadzeń w orzecznictwie ETPC. Nie stanowią przez to wyłącznej podstawy stwierdzenia naruszenia art. 11 konwencji (por. wyroki z: 17 lipca 2007 r. w sprawie Bukta i inni przeciwko Węgrom, skarga nr 25691/04; 7 października 2008 r. w sprawie Éva Molnár przeciwko Węgrom, skarga nr 10346/05; decyzja z 7 lipca 2009 r. w sprawie Skiba przeciwko Polsce, skarga nr 10659/03).

Biorąc pod uwagę te wyjaśnienia, Trybunał stwierdził, że art. 13a prawa o zgromadzeniach wprowadza dopuszczalną sankcję związaną z realizacją funkcji przewodniczącego zgromadzenia, jaką jest zapewnienie jego zgodnego z prawem przebiegu. Kwestionowany przepis jest więc zgodny z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 11 i art. 13 konwencji oraz art. 21 paktu.

16.4. Osobną kwestią wymagającą rozstrzygnięcia w odniesieniu do treści art. 13a prawa o zgromadzeniach było zagadnienie określoności znamion czynów zagrożonych sankcją karną na podstawie tego przepisu. Jak już wspomniano, odpowiedzialność z tytułu wykroczenia dotyczy w tym wypadku braku podjęcia działań przewidzianych w ustawie. Pytanie, na które należało w tym kontekście odpowiedzieć, wiąże się z tym, czy obowiązany do działania przewodniczący zgromadzenia może określić, jakiego zachowania oczekuje od niego ustawodawca oraz w jakich okolicznościach może ponosić odpowiedzialność karną.

W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał, że materialne elementy czynu przestępnego, jak również elementy kary muszą być określone w ustawie w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny, tak by czyniły zadość wymaganiu przewidywalności, a więc możliwości uprzedniego i dokładnego poznania przez podmiot, jakie mogą być prawnokarne konsekwencje jego postępowania (por. m.in. wyrok z 20 maja 2014 r., sygn. K 17/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 53, cz. III, pkt 2.3). Adresat danej normy musi mieć zatem możliwość rozpoznania okoliczności związanych z koniecznością podjęcia działania, którego zaniechanie zagrożone jest odpowiedzialnością o charakterze represyjnym.

Zastosowanie tego wymogu w odniesieniu do art. 13a prawa o zgromadzeniach nie przesądza o niekonstytucyjności tego przepisu. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wymierzana na jego podstawie sankcja może dotyczyć sytuacji, w której spełnione są łącznie trzy przesłanki. Po pierwsze, osoba mająca podlegać karze grzywny przewodniczyła zgromadzeniu. Po drugie, dopuściła się umyślnego zaniechania. Po trzecie, zaniechanie dotyczyło czynności określonych w art. 10 ust. 4 i 5 prawa o zgromadzeniach. Chodzi tu konkretnie o sytuację, w której przewodniczący zgromadzenia umyślnie nie zażądał opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem naruszała przepisy ustaw albo uniemożliwiała lub usiłowała udaremnić zgromadzenia; nie zwrócił się – z uwagi na bezskuteczność żądania o opuszczenie zgromadzenia – o pomoc do policji

lub straży miejskiej; nie rozwiązał zgromadzenia, biorąc pod uwagę brak podporządkowania się uczestników do jego zarządzeń lub wówczas, gdy przebieg zgromadzenia sprzeciwiał się ustawie o zgromadzeniach albo naruszał przepisy ustaw karnych. Obowiązek podjęcia działań wskazanych w art. 10 ust. 4 i 5 prawa o zgromadzeniach ma na celu zapewnienie pokojowego charakteru zgromadzenia publicznego i w tej perspektywie powinien być postrzegany. Z tego względu ocena odpowiedzialności za umyślne niepodjęcie tych środków nie może być całkowicie oderwana od ich podstawowej funkcji. Takie rozumienie art. 13a prawa o zgromadzeniach byłoby sprzeczne z treścią tego przepisu. Wyrażona w nim norma ukształtowana jest bowiem za pomocą odesłania do art. 10 ust. 4 i 5 prawa o zgromadzeniach.

Trybunał Konstytucyjny dostrzegł, że ustawodawca użył zwrotów niedookreślonych. Konieczność podjęcia przez przewodniczącego działań w sytuacji, kiedy uczestnicy zgromadzenia „naruszają przepisy ustawy” (art. 10 ust. 4 prawa o zgromadzeniach), nie oznacza okoliczności naruszenia przez kogokolwiek bliżej niesprecyzowanych przepisów różnych ustaw. Obowiązek rozwiązania zgromadzenia, które „sprzeciwia się ustawie” (art. 10 ust. 5 prawa o zgromadzeniach), nie dotyczy reagowania przewodniczącego w tak daleko idący sposób na każde naruszenie któregośkolwiek z postanowień prawa o zgromadzeniach. W obu wypadkach – określonych w art. 10 ust. 4 i 5 prawa o zgromadzeniach – chodzi o zobligowanie przewodniczącego do podjęcia konkretnych działań zapewniających bezpieczeństwo zgromadzenia publicznego, a więc zarówno jego uczestników, jak i osób trzecich. Przyjęcie tak wyznaczonej perspektywy rozumienia art. 13a prawa o zgromadzeniach nie podważa domniemania konstytucyjności tego przepisu.

Mając to na względzie, Trybunał stwierdził, że art. 13a prawa o zgromadzeniach jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

17. Termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego.

17.1. Zagadnienie stosowania art. 190 ust. 3 Konstytucji było dotychczas wielokrotnie poddawane analizie w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiadając się w sprawie o sygn. P 16/08 (zob. wyrok z 17 grudnia 2008 r., OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 181, cz. IV, pkt 10), Trybunał nawiązał szeroko do tej instytucji i wskazał, że przysługuje mu znaczna swoboda oceny, czy w danej sytuacji jest konieczne lub co najmniej celowe odroczenie wejścia w życie wyroku. Swoboda ta nie oznacza dowolności, a jej zakres determinowany jest potencjalnymi konsekwencjami derogacji danego przepisu z systemu prawa (zob. wyroki z: 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 42; 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108). Trybunał powinien zapobiegać sytuacjom, w których natychmiastowa derogacja spowodowałaby naruszenie określonych norm, zasad i wartości konstytucyjnych, co z kolei prowadziłoby do wtórnej niekonstytucyjności o dotkliwych społecznych skutkach (zob. wyroki z: 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007 r., poz. 3; 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26). Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego (jego przepisów) służy minimalizacji negatywnych skutków orzeczenia o jego niekonstytucyjności. Ma na celu m.in. zapobieżenie powstaniu luki prawnej, a więc chodzi o uniknięcie sprzeczności z zasadą bezpieczeństwa prawnego. Może być również uzasadnione niebezpieczeństwem powstania innych negatywnych skutków stwierdzenia niekonstytucyjności, takich jak np. arbitralność wykładni, rozchwianie materialnej i logicznej spójności ustawy czy zwiększenie stanu niepewności co do stanu prawnego.

Orzeczenie odraczające termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów aktualizuje obowiązek niezwłocznego wszczęcia przez właściwe organy państwa stosownych działań prawodawczych zmierzających do zmiany wadliwych przepisów przed upływem terminu odroczenia. Trybunał dostosowuje zatem długość terminu odroczenia do czasu, jaki potrzebuje racjonalny ustawodawca, aby przygotować konieczne zmiany legislacyjne. Posłużenie się mechanizmem odroczenia nie oznacza, że do momentu wejścia w życie wyroku Trybunału ustawodawca powinien utrzymywać w mocy niekonstytucyjne przepisy. Stan niekonstytucyjności powinien zostać usunięty tak szybko, jak jest to możliwe.

17.2. W badanej sprawie Trybunał Konstytucyjny odroczył termin utraty mocy obowiązującej niektórych przepisów prawa o zgromadzeniach uznanych za niezgodne z Konstytucją. Dotyczy to konkretnie przepisów wymienionych w części I, pkt 3, 7, 8 i 10 sentencji wyroku.

Wskazanie w sentencji innego terminu utraty mocy obowiązującej art. 7a ust. 1 i 2 prawa o zgromadzeniach wynika z wąsko ujętego zakresu niekonstytucyjności tych przepisów. Obejmuje on jedynie pewną część normy wyrażonej w każdym z tych przepisów związaną z ustalaniem pierwszeństwa zgłoszeń zgromadzeń mających się odbyć w tym samym miejscu i czasie. Usunięcie niekonstytucyjnego sformułowania „zgłoszonego później” (art. 7a ust. 1 prawa o zgromadzeniach) wiązałoby się z eliminacją tego elementu normy, który przesądza o możliwości jej zastosowania. Odczytanie art. 7a ust. 1 prawa o zgromadzeniach z wyłączeniem wspomnianego sformułowania uniemożliwiłoby całkowicie identyfikację adresata wezwania, o którym mowa w tym przepisie. Analogiczna sytuacja dotyczy art. 7a ust. 2 prawa o zgromadzeniach oraz uznanego za niekonstytucyjne określenia „wcześniej zgłoszonego”.

Stwierdzenie zakresowej niekonstytucyjności art. 7 ust. 1 prawa o zgromadzeniach skutkuje usunięciem tej części normy, która wyznacza graniczny termin zawiadomienia organu gminy o planowanym zgromadzeniu publicznym (nie później niż na 3 dni robocze). W efekcie wyroku wskazany przepis ogranicza się do wskazania, że zawiadomienie należy przedłożyć organowi gminy w taki sposób, aby wiadomość dotarła najwcześniej 30 dni przed datą zgromadzenia. Zdaniem Trybunału, natychmiastowe usunięcie niekonstytucyjnej części z art. 7 ust. 1 prawa o zgromadzeniach terminu określającego wiązałoby się z powstaniem luki prawnej, która w efekcie tworzyłaby niepewność co do stanu prawnego. Niepewność ta wiązałaby się z trudnością jednoznacznego wskazania momentu, w którym zawiadomienie o planowanym zgromadzeniu powinno być ostatecznie przedstawione organowi gminy. Miałoby to negatywne skutki zarówno dla organizatorów zgromadzeń publicznych, jak i organów władzy publicznej mających realizować pozytywne obowiązki zapewnienia bezpiecznego przebiegu wszystkich notyfikowanych zgromadzeń.

Wątpliwości konstytucyjne dotyczące procedury odwołania się od decyzji o zakazie zgromadzenia publicznego (art. 9 ust. 1 i 4 prawa o zgromadzeniach) wynikały z przyjętego przez ustawodawcę układu terminów, uniemożliwiającego efektywną kontrolę rozstrzygnięcia wydawanego przez organ gminy. Trybunał nie podważył zasadniczego kształtu procedury kontroli takich rozstrzygnięć, wskazał jedynie na konieczność zmiany terminów podjęcia czynności przez organy władzy publicznej. Uchylenie obowiązujących terminów – mimo ich stwierdzonej wadliwości – uniemożliwiłoby całkowicie posługiwanie się procedurą odwoławczą przewidzianą w ustawie o zgromadzeniach. Taki stan rzeczy byłby wysoce niepożądany z uwagi na konieczność zapewnienia każdej ze stron prawa do weryfikacji wszelkich rozstrzygnięć wydawanych przez organy państwa

(art. 78 Konstytucji).

17.3. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej powoduje, że w ciągu dwunastu miesięcy od ogłoszenia wyroku Trybunału w organie promulgacyjnym zakwestionowane przepisy – o ile wcześniej nie zostaną uchylone bądź zmienione przez ustawodawcę, mimo że obalono domniemanie ich konstytucyjności – winny być stosowane przez wszystkich adresatów, w tym przez sądy orzekające (zob. wyrok z 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 42). Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji także rozstrzygnięcie TK o odroczeniu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów jest ostateczne i ma moc powszechnie obowiązującą (zob. wyrok z 1 grudnia 2010 r., sygn. K 41/07, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 127, cz. III, pkt 5).

17.4. Trybunał Konstytucyjny nie odroczył terminu utraty mocy obowiązującej dwóch przepisów uznanych za niekonstytucyjne. Dotyczy to – po pierwsze – art. 1 ust. 2 prawa o zgromadzeniach, zawierającego definicję zgromadzenia jako zgrupowania co najmniej 15 osób. Po drugie, chodzi o art. 8 ust. 2 prawa o zgromadzeniach, dopuszczający wydanie zakazu odbycia się zgromadzenia później zgłoszonego, jeżeli organizator takiego zgromadzenia nie dokonał zmiany jego czasu lub miejsca albo trasy przejścia uczestników. Przepisy te tracą moc powszechnie obowiązującą w dniu ogłoszenia wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw.

Usunięcie tych przepisów z systemu prawa od dnia ogłoszenia wyroku Trybunału jest konieczne ze względu na zapewnienie ochrony wolności zgromadzeń. Wprowadzenie efektywnej ochrony tej wolności przeważa w badanym wypadku nad ryzykiem powstania luki prawnej spowodowanej uchylem obu przepisów.

18. Umorzenie postępowania z uwagi na zbędność wydania wyroku.

Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, jeśli Trybunał stwierdził niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji chociażby z jednym ze wskazanych wzorców kontroli, postępowanie w zakresie badania zgodności tej regulacji z pozostałymi wzorcami kontroli może zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność wyrokowania (zob. wyrok TK z 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 4, cz. III, pkt 3.8 oraz powołane tam orzecznictwo). Trybunał postanowił więc umorzyć na tej podstawie badanie zgodności z innymi wskazanymi przepisami Konstytucji niektórych przepisów, co do których orzekł o niezgodności z jednym ze wskazanych wzorców kontroli.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.