

Wolność zgromadzeń w Polsce po nowelizacji ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach

Streszczenie

Wolność zgromadzeń zagwarantowana przez art. 57 Konstytucji RP oraz szereg regulacji międzynarodowych stanowi jedną z podstawowych wolności jednostki w państwie. Głównym celem wolności zgromadzeń jest zapewnienie swobody wyrażania opinii i przekonań, co stanowi wartość niezwykle ważną w każdym demokratycznym państwie.

Niniejszy artykuł poświęcony jest analizie zmian, które wprowadzone zostały do polskiego porządku prawnego na mocy ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach. Celem artykułu jest pokazanie najważniejszych zmian w ustawie oraz ich krytyka, zwłaszcza w kontekście ograniczania wolności zgromadzeń.

Słowa kluczowe

wolność zgromadzeń, ograniczenia wolności zgromadzeń, zgromadzenia cykliczne, wolności i prawa jednostki

Abstract

Freedom of assembly is guaranteed by Article 57 of the Constitution of the Republic of Poland and by many others international regulations and it is one of the fundamental freedoms of the individual in a state. The main aim of the freedom of assembly is to ensure freedom to express opinions and convictions which is an important value in every democratic state.

This article I devoted to the analysis of the latest legal developments which was adopted pursuant to Act of 13 December 2016. The aim of the article is to present the most important law changes and to critic them especially in context of restrictions on the freedom of assembly.

Keywords

freedom of assembly, restrictions on the freedom of assembly, cyclical assembly, rights and freedoms of the individual

1. Wstęp

Dnia 13 grudnia 2016 roku polski parlament uchwalił nowelizację ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach¹, wprowadzając do krajowego porządku

¹ Dz. U. 2015 poz. 1485 z późn. zm.

prawnego nowe rozwiązania, których głównym celem (według projektodawców) miało być zapewnienie większego bezpieczeństwa zgromadzeń publicznych. Wprowadzone zmiany, już na początkowym etapie procesu legislacyjnego, wzbudziły ogromne kontrowersje w społeczeństwie oraz niepokój wielu organizacji pozarządowych, a projektowi zmian w ustawie zarzucono niekonstytucyjność.

Pomimo faktu, iż od uchwalenia ustawy nowelizującej oraz wydania wyroku Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie jej zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja RP)² minął już ponad rok, w doktrynie nie milkną dyskusje na temat trafności wprowadzonych zmian i ich zgodności nie tylko z Konstytucją RP, ale także prawem międzynarodowym – przede wszystkim Europejską Konwencją Praw Człowieka³ oraz Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych (dalej: MPPOIP)⁴. Ponad roczny okres obowiązywania zmian w ustawie pozwala zaś z perspektywy czasu ocenić wprowadzone regulacje, a także trafność zarzutów podnoszonych przez przeciwników nowelizacji, by finalnie odpowiedzieć na pytanie, czy w Polsce istnieje jeszcze wolność zgromadzeń publicznych.

2. Wolność zgromadzeń – uwagi ogólne

Wolność zgromadzeń zagwarantowana została w art. 57 Konstytucji RP, który *initio* stanowi, iż każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Już sama treść analizowanego artykułu wyraźnie wskazuje, że wolność zgromadzeń składa się z dwóch elementów – wolności organizowania ich oraz uczestniczenia w nich, co ma z kolei bezpośredni wpływ na określenie zakresu podmiotowego tej wolności, bowiem organizacji pokojowych zgromadzeń podjąć się może zarówno osoba fizyczna, jak i prawna, natomiast z oczywistych względów wolność uczestniczenia w zgromadzeniach będzie dotyczyła jedynie osób fizycznych⁵. Zwrócić należy również uwagę, że użyte w art. 57 Konstytucji RP sformułowanie „każdy” zakreśla możliwie szeroko aspekt podmiotowy wolności zgromadzeń, nie zabraniając cudzoziemcom (a nawet bezpaństwowcom) korzystania z wolności zgromadzeń w Polsce. W doktrynie podkreśla się nawet, że wolność zgromadzeń przysługuje nie tylko bez względu na obywatelstwo, ale nawet bez względu na legalność po-

² Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.

³ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

⁴ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167).

⁵ B. Banaszak (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 345.

bytu w kraju, określając kwestię obywatelstwa jako irrelevantną w odniesieniu do uczestniczenia w zgromadzeniach publicznych⁶.

Wolność zgromadzeń stanowi konieczny element prawidłowo funkcjonującej demokracji, a także przesłankę korzystania z innych wolności i praw człowieka, które nierozdzielnie związane są ze sferą życia publicznego, a do których zaliczyć można m.in. wolność słowa, wolność zrzeszania się czy też prawo do petycji⁷. Najsilniejszy związek występuje między wolnością zgromadzeń a wolnością słowa, co wiąże się z opiniotwórczym charakterem zgromadzeń, które stanowią formę ekspresji (słowem, ubiorem, postawą)⁸ i mają na celu przyciągnięcie uwagi, a także wyrażenie stanowiska lub protestu w istotnej z punktu widzenia społecznego sprawie⁹. Wielu przedstawicieli doktryny formułuje nawet tezę, że wolność zgromadzeń jest pochodną wolności słowa, która może rozkwiatać właśnie dzięki możliwości swobodnego manifestowania poglądów w miejscach publicznych¹⁰. W tym miejscu podkreślić należy, iż nieprzypadkowe jest również umieszczenie artykułu dotyczącego wolności zgromadzeń na samym początku podrozdziału Konstytucji RP zatytułowanego „Wolności i prawa polityczne” – interpretować należy to bowiem jako potraktowanie wolności zgromadzeń jako szczególnie istotnej formy publicznego ujawniania przez jednostki ich przekonań dot. szeroko rozumianych kwestii politycznych¹¹.

Liczne powiązania występują także między wolnością zgromadzeń a wolnością zrzeszania się, gdyż obie te wolności łączy chęć realizowania określonych celów społecznych lub politycznych¹². W tym miejscu zaznaczyć jednak należy, iż istnieje szereg elementów odróżniających wolność zgromadzeń od wolności zrzeszania się. Po pierwsze wskazuje się, że zgromadzenia publiczne mają charakter okazjonalny, w odróżnieniu od zrzeszenia się, które zakłada istnienie względnie trwałych stosunków nie tylko między uczestnikami zgromadzenia, ale także między uczestnikami zgromadzenia a jego organizatorem¹³. Po drugie identyfikacja członków stowarzyszenia jest stosunkowo łatwa, w przeciwieństwie do uczestnictwa w zgromadzeniu publicznym, które z natury rzeczy jest anonimowe, co stanowi istotny element treści normatywnej konstytucyjnej wolności zgromadzeń¹⁴.

⁶ J. Sułkowski, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 1367.

⁷ J. Blicharz, *Prawo o zgromadzeniach. Wybór i wprowadzenie*, Warszawa 2013, s. 15.

⁸ J. Sułkowski, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *op. cit.*, s. 1361.

⁹ D. Mider, *Partycypacja polityczna a legitymizacja systemu politycznego*, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 18, s. 23.

¹⁰ A. Ławniczak, *Wolność zgromadzeń*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 303.

¹¹ *Ibidem*, s. 300.

¹² J. Sułkowski, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *op. cit.*, s. 1360.

¹³ M. Gołda-Sobczak, *Zgromadzenia publiczne w polskim systemie prawnym i ich znaczenie dla kultury i sztuki*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2014, nr 2, s. 152.

¹⁴ *Ibidem*, s. 152.

Literalna wykładnia art. 57 Konstytucji RP wyraźnie wskazuje również, że fundamentalną cechą wolności zgromadzeń jest ich pokojowy charakter (spokojny przebieg) i tylko takie zgromadzenia korzystają z konstytucyjnej ochrony. Pokojowy charakter powinien być zaś oceniany zarówno w świetle założonego celu, jak i na podstawie przebiegu zgromadzenia¹⁵, który powinien być zawsze analizowany w skali całościowej – pojedyncze zachowania zakłócające spokój czy incydentalne przypadki niszczenia mienia nie spowodują więc utraty pokojowego charakteru zgromadzenia¹⁶. Co prawda w praktyce spore trudności może spowodować ustalenie momentu granicznego w przebiegu zgromadzenia, od którego należałoby zgromadzenie uznać za niepokojowe, jednak to rolą państwa (władz publicznych) jest przygotowanie się do zgromadzenia oraz zminimalizowanie niebezpieczeństwa wystąpienia zakłóceń w jego pokojowym przebiegu¹⁷. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, zgromadzenie pokojowe to takie, które przebiega z poszanowaniem integralności fizycznej osób oraz mienia publicznego i prywatnego, co wyklucza więc możliwość stosowania jakiegokolwiek formy przemocy oraz przymusu przez uczestników postępowania zarówno wobec innych uczestników zgromadzenia, jak i osób trzecich oraz funkcjonariuszy publicznych¹⁸.

Analizując wolność zgromadzeń, nie sposób nie poruszyć również kwestii dopuszczalności jej ograniczeń, które to zagadnienie będzie miało kluczowe znaczenie przy ocenie ostatniej nowelizacji ustawy – Prawo o zgromadzeniach. Artykuł 57 Konstytucji RP *in fine* stanowi bowiem, że ograniczenie wolności zgromadzeń może określać ustawa, co bezspornie świadczy o braku absolutnej wolności zgromadzeń. Z drugiej jednak strony z analizy art. 57 Konstytucji RP w żadnej mierze nie można wyciągać wniosku, iż ustawodawca może w dowolny sposób decydować zarówno o treści, jak i zakresie wprowadzanych ustawą ograniczeń¹⁹. W związku z faktem braku sformułowania w omawianym przepisie Konstytucji RP klauzul ograniczających wolność zgromadzeń konieczne staje się odwołanie w tym zakresie do klauzuli limitacyjnej zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który to przepis stanowi, iż ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności praw mogą być ustanawiane, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej bądź wolności i praw innych osób. Wprowadzone ograniczenia nie mogą jednak w żadnej mierze naruszać istoty wolności i praw, czyli godzić w rdzeń, bez którego dana wolność lub prawo nie mogą w ogóle istnieć. W świetle powyższego ograniczenia wolności zgromadzeń, które prowadzą do zamroże-

¹⁵ Wyrok TK z dnia 10 lipca 2008 r., sygn. akt P 15/08, OTK-A 2008, nr 6, poz. 105.

¹⁶ Wyrok ETPCz z dnia 4 maja 2005 r., w sprawie *Ziliberberg v. Moldawia*, skarga nr 61821/00.

¹⁷ J. Sułkowski, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *op. cit.*, s. 1363.

¹⁸ Wyrok TK z dnia 10 listopada 2004 r., sygn. akt Kp 1/04, OTK-A 2004, nr 10, poz. 105.

¹⁹ J. Sułkowski, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *op. cit.*, s. 1372.

nia debaty społecznej i wymuszonego milczenia społeczeństwa, zawsze określone będą jako działania niedopuszczalne, co przemawia z kolei za traktowaniem ograniczeń wolności zgromadzeń jako absolutnego wyjątku²⁰. Powyższe zagadnienie wielokrotnie stanowiło przedmiot rozważań zarówno Trybunału Konstytucyjnego, jak i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz), z którego to orzecznictwa jednoznacznie wynika, iż ocena proporcjonalności ograniczenia wolności zgromadzeń musi być prowadzona z uwzględnieniem surowych kryteriów niezbędności ograniczenia, co podyktowane jest szczególnym znaczeniem wolności zgromadzeń zarówno w odniesieniu do jednostki, jak i w kontekście rozwoju demokratycznego społeczeństwa²¹.

3. Wprowadzenie tzw. zgromadzeń cyklicznych

To właśnie kwestia ograniczenia wolności zgromadzeń stanowi istotę nowelizacji ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach, która dnia 13 grudnia 2016 r. została przyjęta przez polski parlament²². Choć ustawa regulująca kwestię wolności zgromadzeń była wielokrotnie w swojej historii zmieniana, żadna dotychczasowa jej zmiana nie ingerowała tak dalece w wolność zgromadzeń.

Ostatnia nowelizacja ustawy doprowadziła do zmiany art. 12 ustawy – Prawo o zgromadzeniach oraz wprowadziła do niej cały nowy rozdział 3a regulujący kwestię postępowania w sprawach zgromadzeń organizowanych cyklicznie. Definicja legalna zgromadzenia cyklicznego zawarta została w art. 26a ust. 1 ustawy – Prawo o zgromadzeniach, który stanowi, iż jest to zgromadzenie organizowane przez tego samego organizatora w tym samym miejscu lub na tej samej trasie co najmniej 4 razy w roku według opracowanego terminarza lub co najmniej raz w roku w dniach świąt państwowych i narodowych, gdy tego rodzaju wydarzenia odbywały się w ciągu ostatnich 3 lat, chociażby nie w formie zgromadzeń, i miały na celu w szczególności uczczenie doniosłych i istotnych dla historii Rzeczypospolitej Polskiej wydarzeń. Zgodę na cykliczne organizowanie zgromadzeń na wniosek organizatora wydaje wojewoda nie później niż na 5 dni przed planowanym terminem pierwszego z cyklu zgromadzeń, a wraz z wydaniem decyzji w przedmiocie zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń wojewoda zobowiązany jest również do udostępnienia na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o miejscu i terminach zgromadzeń cyklicznych oraz poinformowania o wydaniu stosownej decyzji organu gminy, na terenie której ma się odbyć zgromadzenie. Pod-

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Wyrok TK z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12, OTK-A 2014, nr 8, poz. 92.

²² Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach; Dz. U. z 2017 r., poz. 579.

kreślić należy, iż na podstawie jednej decyzji o wyrażeniu zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń zgromadzenia te mogą odbywać się w okresie nie dłuższym niż 3 lata od przeprowadzenia pierwszego z cyklu zgromadzenia – po tym terminie konieczne staje się ponowne złożenie stosowanego wniosku do wojewody.

Analizując rozdział 3a ustawy – Prawo o zgromadzeniach, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na wprowadzenie całkowicie odmiennej drogi prawnej dotyczącej legalizacji zgromadzeń cyklicznych niż w przypadku „zwykłych” zgromadzeń publicznych. Organizacja „zwykłych” zgromadzeń publicznych w dalszym ciągu wymaga bowiem od organizatora zgromadzenia publicznego każdorazowego zgłoszenia stosownych danych właściwemu organowi gminy (nie wcześniej niż 30 dni i nie później niż 6 dni przed planowaną datą wydarzenia), podczas gdy procedura organizacji zgromadzeń cyklicznych przerzucona została na wojewodę, będącego organem administracji rządowej (przedstawicielem Rady Ministrów w województwie). Wprowadzoną regulację ocenić należy negatywnie ze względu na fakt, iż to na gminie, zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²³, ciąży obowiązek dbałości o porządek i bezpieczeństwo publiczne, co stanowi przykład zadania własnego gminy. To właśnie organ gminy sprawuje nadzór nad organizacją i przebiegiem zgromadzeń publicznych, które siłą rzeczy są sprawami lokalnymi²⁴, dlatego też angażowanie organu administracji rządowej w proces organizacji czy też notyfikacji zgromadzeń publicznych traktować należy jako chybiony i wprowadzający niepotrzebny dualizm proceduralny przy szeroko rozumianej organizacji zgromadzeń publicznych. Ponadto nowa regulacja pozostaje w sprzeczności z zasadą pomocniczości (subsidiarności), która ogranicza omnipotencję władzy centralnej w myśl zasady, że „wspólnocie większej” nie należy powierzać tego, co może robić równie wydajnie „wspólnota mniejsza”²⁵.

W tym miejscu poruszyć należy również kwestię konsekwencji wprowadzenia do polskiego porządku prawnego nowej kategorii zgromadzeń publicznych, jakimi są zgromadzenia cykliczne, gdyż ustawodawca nie poprzestał jedynie na stworzeniu nowego rodzaju zgromadzeń, ale ponadto doprowadził *de facto* do hierarchizacji zgromadzeń publicznych w Polsce, co budzi spore wątpliwości. Do czasu nowelizacji z dnia 13 grudnia 2016 roku w polskim porządku prawnym oprócz „zwykłych” zgromadzeń publicz-

²³ Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 95 z późn. zm.

²⁴ Opinia Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/021-499_16%20Uwagi%20SN%20do%20projektu%20ustawy%20o%20zm.%20ustawy%20-%20Prawo%20o%20zgromadzeniach.pdf [dostęp: 21.04.2018].

²⁵ M. Gielda, *Samorząd terytorialny w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002, s. 58, cyt. za: A. Skoczyła, W. Piątek, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016, s. 882.

nych istniały tylko zgromadzenia spontaniczne, które ustawodawca uregulował w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach. Zgodnie z definicją legalną zgromadzenia spontaniczne odbywają się w związku z zaistniałym nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, którego odbycie w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej. Ta kategoria zgromadzeń nie była znana pierwotnej ustawie z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach i do polskiego porządku prawnego została wprowadzona dopiero na mocy nowej ustawy z 2015 roku, co ocenić należy bez wątpienia pozytywnie. Wspomniana zmiana w polskim prawodawstwie była wyrazem realizacji dyspozycji Trybunału Konstytucyjnego zawartej w wyroku z dnia 18 września 2014 roku²⁶ oraz wytycznych wskazanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 3 maja 2007 roku w sprawie *Bączkowski i inni przeciwko Polsce*²⁷, gdzie podkreślono, iż dynamika życia społecznego i politycznego wymaga stworzenia możliwości natychmiastowej reakcji na nagłe wydarzenia dotyczące sfery publicznej²⁸. W wielu przypadkach bowiem zorganizowanie zgromadzenia w późniejszym terminie może spowodować, iż dane zgromadzenie straci swoje znaczenie w bieżącej debacie publicznej i spowoduje znaczne obniżenie wagi zgromadzenia²⁹. Organizacja zgromadzeń spontanicznych, w związku z charakterem tego typu zgromadzeń, cechuje się więc brakiem konieczności uprzedniej notyfikacji lub uzyskania zezwolenia, co w pełni uzasadnione jest naczelnym celem takich zgromadzeń.

Powracając jednak do nowoutworzonej kategorii zgromadzeń publicznych, tj. zgromadzeń cyklicznych, zaznaczyć należy, iż ustawodawca poprzez modyfikację art. 12 ustawy – Prawo o zgromadzeniach przyznał takim zgromadzeniom bezwzględne pierwszeństwo wyboru miejsca i czasu ich zorganizowania przed innymi „zwykłymi” zgromadzeniami organizowanymi na podstawie rozdziału 2 analizowanej ustawy. Znowelizowane przepisy wprowadziły zatem znaczące odstępstwo od obowiązującej dotychczas zasady, zgodnie z którą w sytuacji kolizyjnej decydujące znaczenie miała kolejność zgłoszeń (zasada ta w dalszym ciągu obowiązuje w sytuacji kolizyjnej dotyczącej zgromadzeń „zwykłych”, gdy wniesione zostały zawiadomienia o zamiarze odbycia dwóch lub większej ilości zgromadzeń w tym samym miejscu i czasie, a nie jest możliwe ich odbycie się w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu znacznych rozmiarów). Należy stanowczo podkreślić, że zastosowanie zasady pierwszeństwa w stosunku do kategorii zgromadzeń cyklicznych jest przejawem uprzywilejowanego traktowania organizatorów takich zgromadzeń, co podaje w wątpliwość właści-

²⁶ Wyrok TK z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12, OTK-A 2014, nr 8, poz. 92.

²⁷ Wyrok ETPCz z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie *Bączkowski i inni v. Polska*, skarga nr 1543/06.

²⁸ S. Gajewski, A. Jakubowski, *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 42.

²⁹ *Ibidem*, s. 42, 43.

wość takiej regulacji³⁰. Co więcej, sama możliwość ograniczenia organizowania kilku zgromadzeń w tym samym miejscu jest również wątpliwa w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz orzecznictwa ETPCz. Istota zagadnienia dotyczy bowiem prawa do kontrdemonstracji, stanowiących szczególną formę zgromadzeń jednoczesnych, których uczestnicy wyrażają sprzeciw wobec poglądów manifestowanych przez uczestników drugiego zgromadzenia³¹. W przypadku kontrdemonstracji jedność miejsca i czasu jest kluczowym elementem, a na państwie ciąży obowiązek ochrony i ułatwienia przeprowadzenia konkurujących przekazem zgromadzeń, co wyraźnie zostało stwierdzone m.in. w Wytycznych Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka i Komisji Weneckiej w sprawie prawa do pokojowych zgromadzeń³². Odpowiednie organy państwa powinny bowiem w miarę możliwości podejmować wszelkie środki, zapewniając możliwość odbycia wszystkich zgromadzeń, a nie wykorzystywać sytuację zgłoszenia zgromadzeń jednoczesnych jako swojego rodzaju usprawiedliwienie dla nakładania nieuzasadnionych ograniczeń³³. W czasie prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy – Prawo o zgromadzeniach jednym z argumentów podnoszonych przez posłów wnioskodawców w zakresie obrony brzmienia art. 12 ustawy i ograniczenia prawa do kontrdemonstracji była chęć uniknięcia sytuacji wzajemnego zakłócania przebiegu zgromadzeń. Argument taki jest jednak całkowicie chybiony ze względu na obowiązujący art. 52 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń³⁴, który przewiduje karę ograniczenia wolności albo grzywnę w przypadku przeszkadzaniu lub usiłowania przeszkadzania w organizowaniu lub przebiegu zgromadzenia publicznego.

Negatywnie ocenić również należy długość okresu, na jaki wojewoda może wydać decyzję o wyrażeniu zgody na organizację zgromadzeń cyklicznych, gdyż wynosi on aż 3 lata, co *de facto* oznacza, że organizator danego zgromadzenia cyklicznego może na okres do 3 lat zająć dane miejsce, ograniczając tym samym inną możliwość przeprowadzenia zgromadzenia publicznego w tej samej lokalizacji i w tym samym czasie. Istotnym zagadnieniem, które należy również poruszyć, jest kwestia odmowy odbycia jednostkowego zgromadzenia w ramach całego, już autoryzowanego cyklu, w sytuacji, gdyby z biegiem czasu zgromadzenie cykliczne przestało wykazywać cechę zgromadzenia pokojowego³⁵. Zgodnie z art. 26c ust. 1 znowelizowanej ustawy – Prawo o zgromadzeniach

³⁰ Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/opinia-RPO-do-zmiany-prawa-o-zgromadzeniach-druk-sejmowy-1044> [dostęp: 21.04.2018].

³¹ *Ibidem*.

³² Wytyczne Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka i Komisji Weneckiej; wydanie 2 z 2010 r., <https://www.osce.org/odihr/73405> [dostęp: 22.04.2018].

³³ Wyrok ETPCz z dnia 29 czerwca 2009 r. w sprawie *Öllinger v. Austria*, skarga nr 76900/01.

³⁴ Dz. U. z 1971 r. Nr 12, poz. 114 z późn. zm.

³⁵ Opinia Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/021-499_16%20Uwagi%20SN%20

wojewoda wydaje decyzję o cofnięciu zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń na wniosek organizatora lub jeżeli co najmniej dwukrotnie, w terminach określonych w terminarzu, o którym mowa w art. 26a ust. 1 ustawy, zgromadzenia nie zostały zorganizowane. Powyższe przesłanki stanowią katalog zamknięty, dlatego zasadnicze pytanie, jakie pojawiło się po wejściu ustawy w życie, dotyczyło hipotetycznej sytuacji, która przecież może się wydarzyć, gdyby to z biegiem czasu cykliczne zgromadzenie przestało wykazywać cechy zgromadzenia pokojowego, a jego uczestnicy zaczęli np. nawoływać do obalenia przemocą ustroju konstytucyjnego państwa, propagować ustrój totalitarny lub stosować przemoc³⁶. Zdaje się, że ustawodawca w ogóle nie przewidział takiej sytuacji, gdyż co prawda zgodnie z art. 26e ustawy – Prawo o zgromadzeniach do zgromadzeń organizowanych cyklicznie odpowiednio stosuje się przepisy art. 8, art. 10-12 oraz art. 14-20 niniejszej ustawy, jednak art. 14 ustawy przewiduje jedynie możliwość wydania przez organ gminy decyzji o zakazie jednostkowego zgromadzenia. Po pierwsze więc ustawodawca poprzez odpowiednie stosowanie przepisów zaangażował organ gminy do wydania zakazu zgromadzenia, który to organ nie wydaje przecież decyzji w przedmiocie zgody na zorganizowanie cyklicznych zgromadzeń, a po drugie zakaz odbycia się zgromadzenia jest jednorazowy, tzn. dotyczy tylko konkretnego zgromadzenia z całego cyklu. W świetle obecnej regulacji, aby zapobiec odbyciu się kolejnego zgromadzenia z cyklu, które również naruszać będzie wolność pokojowego zgromadzenia, należałoby wydać kolejny zakaz – zakaz, który dotyczyłby również tylko jednorazowego zgromadzenia. W świetle powyższego analizowaną regulację dotyczącą cofnięcia zgody na zgromadzenia cykliczne bez wątplenia należy ocenić negatywnie, gdyż jest ona niespójna, cząstkowa i dalece niedostosowana do możliwych realiów społecznych.

Należy również podkreślić, że samo brzmienie znowelizowanego art. 12 ustawy – Prawo o zgromadzeniach, do którego to artykułu odsyła art. 26e ustawy, dalekie jest od wymaganej dokładności i jednoznaczności. Zaznaczyć bowiem trzeba, iż hipoteza art. 12 analizowanej ustawy, faworyzującego niejako zgromadzenia cykliczne, ujęta jest obecnie zbyt szeroko i zawiera zbyt wiele zwrotów niedookreślonych, co prowadzi do trudności w stosowaniu normy prawnej i wyposaża podmioty publiczne w zbyt dużą swobodę przy stosowaniu ustawy, co grozić może arbitralnością podejmowanych decyzji w sprawach dotyczących konstytucyjnie chronionej wolności³⁷. Brak precyzji regulacji bez wątplenia narusza zasadę określoności prawa wywiedzioną z art. 2 Kon-

[do%20projektu%20ustawy%20o%20zm.%20ustawy%20-%20Prawo%20o%20zgromadzeniach.pdf](#) [dostęp: 22.04.2018].

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/opinia-RPO-do-zmiany-prawa-o-zgromadzeniach-druk-sejmowy-1044> [dostęp: 21.04.2018].

stytucji RP³⁸, która to zasada jest jedną z reguł prawidłowej legislacji o charakterze wiążącym dla organu państwowego wyposażonego w kompetencję prawotwórczą³⁹. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swoich orzeczeniach, że przepisy prawne muszą być sformułowane w sposób precyzyjny, a stanowienie przepisów wieloznacznych stanowi naruszenie Konstytucji RP⁴⁰. Oczywiście jest, że tworząc normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, nie da się uniknąć zwrotów niedookreślonych, jednak zasada określoności przepisów prawnych nakazuje w sposób niezwykle ostrożny wykorzystywać takie zwroty⁴¹.

Negatywnie ocenić należy również możliwość wydania przez wojewodę zarządzenia zastępczego w przypadku niewydania przez organ gminy decyzji o zakazie „zwykłego” zgromadzenia w przypadku kolizji jego miejsca i czasu ze zgromadzeniem cyklicznym stosownie do art. 26b ust. 3 i 4 ustawy – Prawo o zgromadzeniach. Podkreślić należy, że nowelizacja ustawy nie precyzuje, czy zarządzenie następcze wojewody podlega zaskarżeniu, a jeśli tak, to w jakim trybie. Zagadnienie to dostarczyło wielu wątpliwości na etapie stosowania prawa i dopiero Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 marca 2017 r.⁴² wskazał (przyjmując wykładnię prokonstytucyjną), że należy uznać, iż zarządzenie zastępcze wojewody jest zaskarżalne, przy czym warto odnotować, że Trybunał Konstytucyjny nie odniósł się w żadnej mierze do kluczowej kwestii w przypadku uznania zaskarżalności zarządzenia, tj. rodzaju przepisów, jakie powinny mieć w postępowaniu odwoławczym zastosowanie⁴³. Wobec nieuregulowania tej materii część doktryny opowiadała się za stosowaniem przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁴, część natomiast za stosowaniem procedury odwoławczej określonej w ustawie – Prawo o zgromadzeniach poprzez odpowiednie stosowanie jej przepisów, które to rozwiązanie ostatecznie przyjęto w praktyce⁴⁵.

³⁸ Opinia Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/021-499_16%20Uwagi%20SN%20do%20projektu%20ustawy%20o%20zm.%20ustawy%20-%20Prawo%20o%20zgromadzeniach.pdf; ostatni [dostęp: 21.04.2018].

³⁹ G. Koksanowicz, *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, vol. 22, s. 473.

⁴⁰ Wyrok TK z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02, OTK-A 2002, nr 3, poz. 33.

⁴¹ J. Zalesny, *Określoność przepisów prawa na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1, s. 161.

⁴² Wyrok TK z dnia 16 marca 2017 r., sygn. akt Kp 1/17, OTK-A 2017, poz. 28.

⁴³ Opinia *amicus curiae* Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie zagadnienia prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego w sprawie pod sygn. akt: III SZP 1/18, <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2018/03/SN-amicus-zgromadzenia-HFPC.pdf> [dostęp: 22.04.2018].

⁴⁴ Dz. U. z 1960 r., Nr 30, poz. 168.

⁴⁵ Opinia *amicus curiae* Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie zagadnienia prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego w sprawie pod sygn.

4. Retroaktywność postanowień ustawy nowelizującej

Odrębną kwestię, którą nie sposób ominąć przy analizie ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, stanowi retroaktywność działania części jej przepisów. O ile *vacatio legis* nowelizacji ustawy wynosiło 14 dni, to zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (przepis przejściowy) do zgromadzeń, o których organizacje wniesiono zawiadomienia przed dniem wejścia w życie analizowanej nowelizacji ustawy i które miały odbyć się w tym samym miejscu i czasie co zgromadzenia, o których mowa w art. 26a ustawy zmienianej w art. 1, zastosowanie miał art. 26b ust. 3 i 4. Wprowadzenie przepisu przejściowego w takim kształcie powinno wzbudzić szczególny sprzeciw, gdyż doszło do sytuacji, w której po zawiadomieniu o zamiarze odbycia się w określonym miejscu i czasie „zwykłego” zgromadzenia publicznego, w przypadku późniejszej zgody wojewody na odbycie się zgromadzenia cyklicznego, wydanej na podstawie nowelizacji ustawy, organ gminy zobowiązany był do wydania decyzji o zakazie „zwykłego” zgromadzenia, o której mowa w art. 14 pkt 3 ustawy. Co więcej, w przypadku niewykonania przez organ gminy tego obowiązku zakaz zgromadzenia miał zostać wydany przez wojewodę w trybie zarządzenia zastępczego.

Pierwszą kwestią związaną z wprowadzonym przepisem przejściowym jest fakt jawnego działania prawa wstecz, gdyż analizowany przepis przejściowy zakładał stosowanie nowelizacji ustawy – Prawo o zgromadzeniach wobec konkurencyjnych zgromadzeń niecyklicznych zgłoszonych przed wejściem nowelizacji ustawy w życie⁴⁶, co uznać należy za niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym. Zakaz odbycia zgromadzenia publicznego tylko dlatego, że nowelizacja ustawy wprowadziła nowy typ zgromadzeń publicznych, któremu przyznała bezwzględne pierwszeństwo, jest przykładem retroaktywnego działania prawa, niezgodnego z zasadą *lex retro non agit*, która to zasada stanowi istotny element kultury prawnej współczesnych państw cywilizowanych, a także zasadniczy składnik porządku konstytucyjnego współczesnych ustrojów konstytucyjnych⁴⁷. Zasada nieretroaktywności prawa wielokrotnie była przedmiotem

akt: III SZP 1/18, <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2018/03/SN-amicus-zgromadzenia-HFPC.pdf> [dostęp: 22.04.2018].

⁴⁶ Opinia Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/021-499_16%20Uwagi%20SN%20do%20projektu%20ustawy%20o%20zm.%20ustawy%20-%20Prawo%20o%20zgromadzeniach.pdf [dostęp: 22.04.2018].

⁴⁷ W. Dajczak, T. Giaro, F. Longchamps de Bérier, *Warsztaty prawnicze. Prawo rzymskie*, Kraków 2012, s. 24, [za:] J. Zajadło, *Mit zakazu retroaktywności prawa*, <http://konstytucyjny.pl/mit-zakazu-retroaktywnosci-prawa-jerzy-zajadlo/> [dostęp: 25.04.2018].

analizy Trybunału Konstytucyjnego w kontekście tzw. ochrony praw nabytych⁴⁸ i choć oczywiście sama zasada nieretoracji prawa dopuszcza pewne wyjątki od jej stosowania (które jednak nie mają zastosowania w przypadku nowelizacji ustawy – Prawo o zgromadzeniach), w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego występuje wyraźna tendencja do eliminacji wyjątków od tej zasady⁴⁹.

5. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2017 roku (sygn. akt Kp 1/17)

Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach spowodowała wątpliwości Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent RP lub Wnioskodawca), który zdecydował się na złożenie do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o zbadanie zgodności nowelizacji ustawy z Konstytucją RP w trybie tzw. kontroli prewencyjnej, zgodnie z art. 122 ust. 3 Konstytucji RP. Prezydent RP w swoim wniosku zarzucił ustawie z dnia 13 grudnia 2016 r. niezgodność z Konstytucją RP w kilku miejscach. W pierwszej kolejności wyraził on obawy co do różnicowania sytuacji zgromadzeń publicznych polegającego na stosowaniu kryterium częstotliwości ich przeprowadzania, gdyż zdaniem Prezydenta RP przepisy takie naruszały zasadę równości, różnicując sytuację prawną podmiotów podobnych na podstawie kryterium, które nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia⁵⁰. Ponadto Wnioskodawca zwrócił uwagę na brak możliwości zaskarżenia zarządzenia zastępczego wojewody, wskazując, że ustawa nie przewidziała żadnych mechanizmów odwoławczych w tym zakresie, pozbawiając *de facto* jednostkę ochrony jej uprawnień. Trzecim zarzutem Prezydenta RP w stosunku do nowelizacji ustawy był zaś przepis intertemporalny zawarty w art. 2 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r., zgodnie z którym to przepisem organ gminy po uzyskaniu informacji od wojewody o zgodzie na zorganizowanie zgromadzeń cyklicznych zobowiązany był do wydania decyzji zakazującej zgromadzenia organizatorowi, który stosowne powiadomienie złożył wcześniej i nie mógł przypuszczać, że wskazane w jego zawiadomieniu miejsce i czas zgromadzenia będą tożsame z miejscem i czasem zgromadzenia wskazanym później przez organizatora zgromadzenia cyklicznego⁵¹, które odbywać się będzie na podstawie przepisów znowelizowanej ustawy – Prawo o zgromadzeniach. Zdaniem

⁴⁸ M. Zubik (red.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008, *passim*.

⁴⁹ J. Jacyszyn, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2004, s. 328.

⁵⁰ Wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 grudnia 2016 r. o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, <http://ipo.tribunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=Kp%201/17> [dostęp: 28.04.2018].

⁵¹ *Ibidem*.

wnioskodawcy, z którym nie sposób się nie zgodzić, art. 2 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. naruszał ważne zasady konstytucyjne, tj. zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa, zasadę ochrony praw nabytych oraz zasadę niedziałania prawa wstecz.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP nowelizacji ustawy – Prawo o zgromadzeniach został wydany większością głosów dnia 16 marca 2017 r. Trybunał orzekł, iż przepisy dotyczące wprowadzenia do polskiego porządku prawnego zgromadzeń cyklicznych są zgodne z art. 32 ust. 1 i art. 57 Konstytucji RP oraz iż przepis intertemporalny jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP. Jednocześnie Trybunał na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym⁵² umorzył postępowanie w pozostałym zakresie, tzn. w kwestii dotyczącej zaskarżenia zarządzenia zastępczego wojewody.

Wyrok wydany przez Trybunał Konstytucyjny ocenić należy negatywnie z kilku względów. Po pierwsze, niedopuszczalne wydaje się umorzenie przez Trybunał Konstytucyjny postępowania w zakresie procedury zaskarżenia zarządzenia zastępczego wojewody, bowiem w nowelizacji ustawy nie zapewniono procedury odwoławczej, co stanowi klasyczne pominięcie istotnych elementów ustawy warunkujących jej zgodność z Konstytucją RP. Jak wynika z utrwalonej już praktyki orzeczniczej, Trybunał może i powinien orzekać o tym, czy w przepisach nie brakuje unormowań, bez których całość regulacji budzi konstytucyjne wątpliwości. W konsekwencji więc zarzut Wnioskodawcy może dotyczyć tego, co ustawodawca unormował w kwestionowanym akcie prawnym, jak i tego, co w nim pomiął, choć z punktu widzenia Konstytucji RP powinien był unormować⁵³. W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny wywiódł, że skoro ustawa – Prawo o zgromadzeniach nie wyłącza *expressis verbis* możliwości zaskarżenia zarządzenia zastępczego wojewody, to środek taki przysługuje na zasadach ogólnych. Trybunał nie wskazał jednak, co należy rozumieć pod pojęciem „zasad ogólnych”, co jest szczególnie istotne w sytuacji, kiedy przepisy ustawy – Prawo o zgromadzeniach stanowią *lex specialis*. Skutkuje to odmiennym trybem postępowania, które inicjowane jest poprzez odwołanie do sądu okręgowego, a nie sądu administracyjnego, a ponadto krótkim terminem jego wniesienia, rozpatrzenia sprawy przez sąd oraz ewentualnym wniesieniem zażalenia do sądu apelacyjnego. W tym miejscu stanowczo podkreślić należy, iż nie można zgodzić się ze stanowiskiem Trybunału co do możliwości wniesienia odwołania od zarządzenia zastępczego na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy – Prawo o zgromadzeniach poprzez zastosowanie prokonstytucyjnej wykładni tego przepisu. Wykładnia prokonstytucyjna nie może bowiem opierać się na dodaniu do przepisu prawnego nowej treści normatywnej, gdyż działanie

⁵² Dz. U. z 2016 r., poz. 2072.

⁵³ Zdanie odrębne sędziego TK Piotra Pszczółkowskiego do wyroku TK z dnia 16 marca 2017 r., sygn. akt Kp 1/17, OTK-A 2017, poz. 28.

takie oznaczałoby zbyt daleką ingerencję Trybunału Konstytucyjnego w kompetencje zastrzeżone wyłącznie dla władzy ustawodawczej⁵⁴.

Kolejnym zarzutem do analizowanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego pozostaje utworzenie kategorii zgromadzeń cyklicznych. O ile jeszcze można zgodzić się, że nie istnieją przesłanki niedopuszczające do utworzenia nowej kategorii zgromadzeń publicznych w polskim porządku prawnym, pamiętać należy, iż utworzenie nowej kategorii zgromadzeń musi pozostawać w zgodzie z wymaganiami zawartymi w art. 57 Konstytucji RP, który gwarantuje każdemu wolność zarówno organizowania, jak i uczestniczenia w zgromadzeniach publicznych. Ustanowienie instytucji zgromadzeń cyklicznych w kształcie przyjętym w ustawie z dnia 13 grudnia 2016 r. skutkuje natomiast trwałym pozbawieniem innych podmiotów możliwości korzystania z przysługującej im konstytucyjnej wolności zgromadzeń w określonym miejscu i czasie, co w szczególności odnieść należy do kontrmanifestacji⁵⁵. Sposób unormowania zgromadzeń cyklicznych, którym zapewnione zostało pierwszeństwo przed innymi zgromadzeniami planowanymi w tym samym czasie i miejscu, wydaje się prowadzić do uprzywilejowania organizatorów i uczestników zgromadzeń cyklicznych w stosunku do pozostałych podmiotów, co narusza konstytucyjną zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

6. Zakończenie

Wolność zgromadzeń stanowi jedną z podstawowych wolności i praw jednostki, która nazywana jest niekiedy kamieniem węgielnym społeczeństwa demokratycznego. Niestety ostatnie zmiany wprowadzone do ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach ograniczają wolność zgromadzeń, co równoznaczne jest z ograniczeniem możliwości pokojowego wyrażania poglądów przez jednostki i kształtowania przez nie porządku politycznego i społecznego państwa. Oczywiście krytyczne uwagi dotyczące ostatnich zmian w zakresie zgromadzeń publicznych nie oznaczają, że w Polsce nie ma już wolności zgromadzeń, niemniej jednak wydaje się, iż nowelizacja ustawy – Prawo o zgromadzeniach dnia 13 grudnia 2016 r. stanowi znaczący krok wstecz w zakresie gwarancji wolności zgromadzeń.

⁵⁴ Zdanie odrębne sędziego TK Leona Kieresa do wyroku TK z dnia 16 marca 2017 r., sygn. akt Kp 1/17, OTK-A 2017, poz. 28.

⁵⁵ Zdanie odrębne sędzi TK Sławomiry Wronkowskiej-Jaśkiewicz do wyroku TK z dnia 16 marca 2017 r., sygn. akt Kp 1/17, OTK-A 2017, poz. 28.

Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Blicharz J., *Prawo o zgromadzeniach. Wybór i wprowadzenie*, Warszawa 2013.
- Dajczak W., Giaro T., Longchamps de Bérier F., *Warsztaty prawnicze. Prawo rzymskie*, Kraków 2012.
- Gajewski S., Jakubowski A., *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Giełda M., *Samorząd terytorialny w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002.
- Gołda-Sobczak M., *Zgromadzenia publiczne w polskim systemie prawnym i ich znaczenie dla kultury i sztuki*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2014, nr 2.
- Kalina-Prasznik U. (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2004.
- Koksanowicz G., *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, „Studia Iuridica Lublensia” 2014, vol. 22.
- Ławniczak A., *Wolność zgromadzeń*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.
- Mider D., *Partycypacja polityczna a legitymizacja systemu politycznego*, „Studia Politologiczne” 2010, nr 18.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016.
- Zajadło J., *Mit zakazu retroaktywności prawa*, <http://konstytucyjny.pl/mit-zakazu-retroaktywnosci-prawa-jerzy-zajadlo>.
- Zaleśny J., *Określoność przepisów prawa na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1.
- Zubik M. (red.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008.

