

Zgromadzenia spontaniczne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i ich wpływ na polską regulację prawną

Streszczenie

Zgromadzenia spontaniczne są rodzajem zgromadzeń publicznych, których celem jest zajęcie stanowiska wobec bieżącego wydarzenia o charakterze politycznym lub społecznym, które zbulwersowało opinię publiczną. Zgromadzenia te najczęściej przybierają formę marszu bądź demonstracji osób biorącym w nich udział. Ich istotą jest możliwość publicznego zabrania głosu przez każdego uczestnika w związku z nagłym i nieprzewidywanym wydarzeniem. Ze względu na wskazane cechy zgromadzeń spontanicznych i ilość spraw, jakie trafiały do Trybunału w Strasburgu, uzasadnił on, że podjęcie spontanicznej, impulsywnej reakcji na zaistniałe wydarzenie uzasadnia brak możliwości uprzedniego zgłoszenia odpowiedniemu organowi, bo straciłyby swój sens. Jednocześnie Trybunał wskazał, że nie każde zgromadzenie publiczne może być uznane za zgromadzenie spontaniczne, bo nie każde stanowi natychmiastową reakcję na konkretne zdarzenie i dlatego powinno być notyfikowane.

Słowa kluczowe

Europejski Trybunał Praw Człowieka, Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, wolność zgromadzeń, zgromadzenia publiczne, zgromadzenia spontaniczne, notyfikowanie zgromadzeń

Abstract

Spontaneous assemblies are a type of public assembly that aims to address a current political or social event that has shocked public opinion. These congregations usually take the form of marches or demonstrations by those taking part in them. The essence of this is that each participant will be able to speak in public in connection with a sudden and unforeseen event. In view of the characteristics of spontaneous gatherings and the number of cases referred to the Strasbourg Court, he argued that taking a spontaneous and impulsive response to the event justifies the impossibility of prior notification to the competent authority, which would make no sense. At the same time, the Court points out that not every public assembly can be considered as a spontaneous assembly, because not every assembly is an immediate response to a specific event and should therefore be notified.

Keywords

the European Court of Human Rights, The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, freedom of public assembly, public assemblies, spontaneous assemblies to notify them

1. Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszego opracowania są zgromadzenia spontaniczne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz) i jego wpływ na polskie ustawodawstwo w zakresie prawa do zgromadzeń publicznych. Punktem wyjścia rozważań jest próba zdefiniowania zgromadzeń spontanicznych w oparciu o podstawowe regulacje odnoszące się do zgromadzeń publicznych, gwarantowane w dokumentach międzynarodowych, literaturze przedmiotu, a także orzecznictwie ETPCz i Trybunału Konstytucyjnego. Pozwoliły mi one uznać za zgromadzenia spontaniczne takie zgromadzenia, które zostały zorganizowane i przeprowadzone bez uprzedniego zawiadomienia (notyfikacji) odpowiedniego organu. Celem tych zgromadzeń jest zajęcie stanowiska wobec bezpośredniego, bieżącego wydarzenia politycznego lub społecznego w państwie. Stanowią one ważną formę realizacji demokracji bezpośredniej. Najczęściej, ze względu na krótki czas na ich zorganizowanie, przybierają charakter marszu lub protestu (demonstracji) osób biorących w nich udział. Istotą takich zgromadzeń jest możliwość publicznego zabrania głosu przez każdego uczestnika w związku z nagłym i nieprzewidywanym wydarzeniem, które zbulwersowało opinię publiczną. Impulsem do organizacji zgromadzeń spontanicznych mogą być zdarzenia nagłe, jak np.: przerwanie ciszy wyborczej i przedwczesne ogłoszenie wyników wyborów, niezapowiedziana wizyta zagranicznego gościa, niespodziewana dymisja rządu. W nauce prawa uważa się, że dynamiczny charakter zgromadzeń spontanicznych pozwalał im stać się dodatkowym mechanizmem skutecznej kontroli społecznej i zwrócenia uwagi opinii publicznej na dany problem¹. Pojęcie zgromadzeń spontanicznych nie było dotychczas używane w polskiej doktrynie. Zamiast niego używano pojęcia zgromadzeń nagłych. Za zgromadzenie nagłe uważa się niezaplanowane wcześniej zgrupowanie, wywołane nagłym wydarzeniem lub impulsem, który uniemożliwił dopełnienie wymogów formalnych zgromadzenia publicznego².

W ustawodawstwie zwykłym przyjęto obowiązek organizowania zgromadzeń publicznych w tzw. systemie notyfikacyjnym. Polega on na wyznaczeniu odpowiednio długiego terminu planowanego zgromadzenia. Ze względu na ustawowy obowiązek powiadomienia o zgromadzeniu wydaje się, że organizowanie zgromadzeń spontanicznych (nagłych) jest wyjątkiem od reguły przyjętej w naszym ustawodawstwie związanej z trybem organizowania zgromadzeń publicznych. Podzielam stanowisko doktryny, która

¹ A. Bodnar, M. Ziółkowski, *Zgromadzenia spontaniczne*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 5, s. 38-39; M.A. Nowicki, *Zgromadzenia w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – zarys najważniejszych zagadnień*, „Kwartalnik o Prawach Człowieka” lipiec – grudzień 2016 r., nr 3-4 (18-19), s. 11-12.

² K. Kliszczyński, *Wolność zrzeszania się i wolność zgromadzeń*, [w:] L. Koba, W. Waclawczyk (red.), *Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy*, Warszawa 2009, s. 261.

znajduje uzasadnienie w organizacji zgromadzeń spontanicznych we współczesnych państwach demokratycznych, nie stanowiących które nie stanowią zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego i służących realizacji konstytucyjnej wolności zgromadzania się³.

2. Prawo do zgromadzeń publicznych w orzecznictwie ETPCz

Spośród najważniejszych dokumentów międzynarodowych, tj. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych czy Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁴, które uznają i konkretyzują postanowienia regulujące prawa i wolności jednostki, najwyższą rangę posiada Konwencja europejska⁵. Gwarantuje ona w Rozdziale I prawa polityczne, w tym wolności zgromadzania się i stowarzyszania (art. 11). Wolność tę Konwencja rozumie szeroko, jako prawo każdego człowieka do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawo-

³ A. Bodnar, M. Ziółkowski, *op. cit.*

⁴ Prawo do zgromadzania i zrzeszania się zostało uregulowane w art. 20 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, przyjętej na forum ogólnym ONZ w dniu 10 grudnia 1948 r. Gwarantuje każdemu człowiekowi prawo do pokojowego zgromadzania się i zrzeszania bez konieczności uprzedniej przynależności do zrzeszeń. Formułując normy w niej zawarte w sposób uniwersalny, Deklaracja pozwoliła z jednej strony na ich obowiązywanie *erga omnes*, a z drugiej na przestrzeganie między państwami – narodami, bez względu na wewnętrzne regulacje dotyczące praw i wolności jednostek przez nie uchwalone. Dzięki temu Deklaracja dała początek szeregu fundamentalnym inicjatywom dotyczącym praw człowieka. W zakresie wolności i praw politycznych ważnym dopełnieniem Deklaracji z 1948 r. stał się Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (dalej: MPPOiP), przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 16 grudnia 1966 r. Pakt nie tylko gwarantuje prawa i wolności człowieka, ale także nakłada obowiązki w zakresie ich ochrony na państwa przystępujące do niego w drodze ratyfikacji. Ponadto ustanawia zasady o charakterze uniwersalnym, jak np. prawo do samostanowienia (w art. 1), adresowane do państw – stron Paktu, które pozwalają na rozwijanie postanowień zawartych w Pakcie w drodze ustawodawstw wewnętrznych państw, oraz zasady niedyskryminacji i równości dla kobiet i mężczyzn (art. 2) w korzystaniu z praw zawartych w Pakcie. Wąsko uregulowane postanowienia Deklaracji w odniesieniu do prawa do zgromadzeń zostały uszczegółowione w art. 21 Paktu. Zgodnie z jego treścią prawo zgromadzania się ma przebiegać w sposób pokojowy, a jego formalne ograniczenie nie może wynikać z aktu niższej rangi niż ustawa. Ograniczenia prawa do zgromadzeń, ustanawiane przez państwa – strony Paktu – nie mogą wykraczać poza te, które są konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla jego ochrony i bezpieczeństwa, porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego, albo wolności i praw innych osób. Zatem: ograniczenie prawa do pokojowych zgromadzeń nie może być nadmierne i wykraczać poza wskazane w przepisie art. 21 Paktu Praw. Biorąc pod uwagę brzmienie tego przepisu oraz zasadę samostanowienia z art. 1 można powiedzieć, że zobowiązał on państwa przystępujące do Paktu do zapewnienia na obszarze ich właściwości zgromadzeń o charakterze pokojowym. Jednocześnie upoważnił je do ustanawiania ograniczeń organizowania zgromadzeń, mając na względzie zarówno ochronę najważniejszych wartości przez państwo chronionych, jak i formę tego ograniczenia, która nie może być dokonana aktem niższej rangi niż ustawa. Polski ustawodawca ratyfikował Pakt już w 1977 r., ale konstytucyjne gwarancje prawa do zgromadzeń publicznych (wolności zgromadzeń) znalazły podstawę dopiero w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

⁵ B. Sidi-Diallo, *Międzynarodowe instrumenty ochrony praw człowieka*, Poznań 2010, s. 42-43.

dowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. Ust. 2 tego przepisu dotyczy ustanowienia ograniczeń w zakresie realizacji tych praw. Konwencja przyjęła podobną regulację w zakresie zgromadzeń publicznych do tej wynikającej z MPPOiP. Ustanowiła ograniczenia prawa do zgromadzeń (wolności zgromadzeń), które nie mogą być inne niż te, które są konieczne w demokratycznym państwie prawnym ze względu na interes jego bezpieczeństwa lub bezpieczeństwa publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę wolności i praw innych osób. Ponadto zastrzegła, iż przepis ten nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej.

Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu, rozpatrując skargi osób fizycznych czy np. organizacji pozarządowych o naruszenie art. 11 Konwencji, urzeczywistnia jej postanowienia. W sprawach: *Évy Molnár przeciwko Węgrom*⁶ i *Sławomira Skiby przeciwko Polsce*⁷ zauważył, iż sam wymóg notyfikacji zgromadzenia nie stoi w sprzeczności z treścią art. 11 Konwencji. Wymóg ten nie może mieć jednak charakteru arbitralnego, ale ma służyć ochronie innych istotnych wartości dla demokratycznego społeczeństwa (np. bezpieczeństwa publicznego lub ochrony praw i wolności osób trzecich). Sam fakt niedopełnienia obowiązku notyfikacji zgromadzenia nie czyni zgromadzenia nielegalnym. Trybunał w obu tych sprawach doszedł do wniosku, że niedopełnienie obowiązku zawiadomienia odpowiednich władz publicznych nie może stanowić samodzielnej podstawy do rozwiązania zgromadzenia, jeżeli ma ono charakter pokojowy i nie narusza porządku publicznego oraz praw i wolności innych osób. W odniesieniu do zgromadzeń spontanicznych stwierdził, że biorąc pod uwagę ich cel, jakim jest publiczne, natychmiastowe wyrażenie opinii w istotnej sprawie, władze publiczne powinny wykazać się odpowiednim poziomem tolerancji wobec ich pokojowego przebiegu, bo zgromadzenia te – choć nie były uprzednio notyfikowane – zachowują cechę legalności. Podstawowym

⁶ Wyrok ETPCz z dnia 7 października 2008 r., ostateczna decyzja: 7 stycznia 2009 r., w sprawie *Évy Molnár przeciwko Węgrom*, skarga nr 10346/05.

⁷ Sprawa dotyczyła zorganizowania manifestacji w Krakowie w dniu 9 stycznia 2002 r. przez Sławomira Skibę i innych członków Stowarzyszenia Kultury Chrześcijańskiej im. Ks. Piotra Skargi. Celem protestu było wystąpienie w obronie uczuć religijnych, które miały zostać, zdaniem organizatorów protestu, naruszone przez wystawę w Galerii Sztuki Współczesnej w Krakowie pt. „Irreligia – Morphologia tego, co niesakralne w XX-wiecznej sztuce polskiej”. Rok wcześniej wystawa była pokazywana w Brukseli w 2001 r., w kościele Notre Dame, gdzie została uznana przez Stowarzyszenie „Belgia i Chrześcijaństwo” za obrażającą uczucia religijne. Postępowanie w tej sprawie umorzono. Manifestujący w Krakowie pod Galerią Sztuki mieli ze sobą plakaty o treści: „Nie dyskutuj jak plują na Twoją Matkę”, „Barbarzyńcy czy artyści?”, „Znieważający do Trybunału”. W trakcie manifestacji rozdawali ulotki z tekstem listu protestacyjnego przeciwko organizatorom wystawy. Organizator manifestacji, S. Skiba, odczytał przez głośnik treść listu protestacyjnego oraz odmówił modlitwę. Sprawę skierowano do sądu, a S. Skibę uznano winnym tego, że narzucał przechodniom poglądy, które nie są podzielane przez większość społeczeństwa. Sąd II instancji, niezależnie od argumentów obrony o niskiej społecznej szkodliwości czynu, podtrzymał wyrok sądu I instancji wskazując, że postępowanie dotyczy zorganizowania przez oskarżonego nielegalnej demonstracji.

warunkiem zgromadzeń jest ich pokojowy charakter oraz wystąpienie szczególnych okoliczności, które mogą uzasadniać niedopełnienie obowiązku notyfikacji. Zgromadzenia nie mogą naruszać wolności i praw innych osób, a także stanowić zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego. Spełnienie powyższych przesłanek uzasadnia, zdaniem Trybunału, udzielenie ochrony zgromadzeniom zorganizowanym spontanicznie. W konsekwencji rozwiązanie takiego zgromadzenia z powodu braku notyfikacji stanowi naruszenie art. 11 Konwencji. Zgoda na odstąpienie od obowiązku zawiadomienia (notyfikacji) powinna mieć charakter wyjątkowy i nie może być interpretowana rozszerzająco. W porządkach państw Rady Europy jako regułę przyjmuje się administracyjną procedurę uprzedniej notyfikacji zgromadzenia. Zatem odstąpienie od notyfikacji zgromadzenia powinno być szczegółowo uzasadnione np. potrzebą natychmiastowego zwołania zgromadzenia. W rozpatrywanej sprawie *É. Molnár*⁸ Trybunał stwierdził, że nie wystąpiła potrzeba „natychmiastowego” zwołania zgromadzenia, bo wyniki wyborów, z którymi nie zgadzali się organizatorzy demonstracji, zostały ogłoszone przeszło dwa miesiące wcześniej, a więc manifestujący mieli odpowiednio długi termin na dokonanie notyfikacji zgromadzenia. Podobnie w sprawie *S. Skiby* nie wystąpiła, zdaniem ETPCz, potrzeba „nagłego” zorganizowania manifestacji, bo termin otwarcia wystawy, przeciwko której on występował, został podany z dużym wyprzedzeniem.

W przypadkach zgromadzeń, które zostały wcześniej notyfikowane, władza ma obowiązek zapewnić ich pokojowy przebieg. ETPC, rozpatrując skargę *Identoba przeciwko Gruzji*⁹, stwierdził zakłócenie pokojowego przemarszu tych osób, które stanowiło ingerencję w ich prawo do wolności zgromadzeń, gwarantowane artykułem 11 Konwencji. Trybunał podkreślił, że pomimo powiadomienia z wyprzedzeniem władz Gruzji o planowanym zgromadzeniu, a także mając na uwadze nastawienie społeczeństwa do mniejszości seksualnych, władze krajowe miały obowiązek prawidłowo ocenić ryzyko takiego zgromadzenia i zapewnić bezpieczeństwo jego uczestnikom. Trybunał stwierdził więc naruszenie art. 11 w zw. z art. 14 Konwencji¹⁰. Niejednokrotnie zresztą Trybu-

⁸ Skarga *Évy Molnár* była rozpatrywana w oparciu o organizację dwóch kilkusetosobowych manifestacji, jakie miały miejsce w dniu 4 lipca 2002 r. w Budapeszcie po wyborach parlamentarnych. Zgromadzeni występowali z żądaniem ponownego przeliczenia głosów. Obie demonstracje zostały uznane przez władze za nielegalne i ostatecznie rozwiązane przez policję bez użycia siły. Jedna z uczestniczek demonstracji, skarżąca – *Éva Molnár* – wystąpiła do sądu o stwierdzenie nielegalności działań policji prowadzących do rozwiązania i w rezultacie zakończenia demonstracji. Sąd I instancji oddalił jej żądanie, uzasadniając to ustawowym obowiązkiem uprzedniego informowania policji o organizowaniu zgromadzeń. Niedopełnienie tego obowiązku musiało skutkować rozwiązaniem zgromadzenia, które przeprowadzono zgodnie z prawem. Sąd II instancji nie uwzględnił apelacji skarżącej, która wystąpiła w drodze skargi do Trybunału w Strasburgu o naruszenie art. 11 Konwencji. Skarżąca podnosiła, że nie było możliwe wcześniejsze notyfikowanie władzom zgromadzeń z uwagi na ich spontaniczny charakter.

⁹ Organizacja pozarządowa zajmująca się prawami osób LGBT.

¹⁰ Wyrok ETPCz z dnia 12 maja 2015 r. w sprawie *Identoba przeciwko Gruzji*, skarga nr 73235/12, wyrok nieostateczny. Sprawa dotyczyła zorganizowania parady równości w Tbilisi w maju 2012 r. z okazji mię-

nał, orzekając o wolności zgromadzeń i stowarzyszeń podkreślał, że przywiązuje szczególną wagę do pluralizmu, tolerancji oraz poszanowania odmienności. Rozpatrując okoliczności podobnej do *Identoba* sprawy *Bączkowskiego i Innych p-ko Polsce*¹¹ stwierdził, że „choć czasami interes jednostki musi być podporządkowany interesowi grupy; demokracja nie oznacza, że poglądy większości muszą zawsze przeważać”¹². Zdaniem Trybunału „należy osiągnąć równowagę, która zapewni sprawiedliwe i właściwe traktowanie mniejszości i pozwoli uniknąć nadużycia pozycji dominującej”¹³. Skuteczne

dzynarodowego dnia przeciwko homofobii. Organizator parady – Identoba – organizacja pozarządowa zajmująca się prawami osób LGBT, w dniu 17 maja 2012 r. zorganizowała paradę równości i wystąpiła zgodnie z prawem z wnioskiem do władz miasta o zapewnienie ochrony marszu. W marszu równości uczestniczyło ok. 30 osób, które zostały brutalnie zaatakowane przez uczestników kontrdemonstracji – przeciwników LGBT. Policja wobec tego zajścia pozostawała bierna. Kilka osób z manifestacji i kontrmanifestacji zostało zatrzymanych przez policję w celu – jak twierdziły władze Tbilisi – zapewnienia im ochrony. W rezultacie tego zatrzymania dwie manifestujące doznały obrażeń ciała, natomiast dwoje atakujących ukarano niewielką grzywną. Skarżący – organizator parady równości – sformułował w skardze zarzuty w stosunku do policji – jej bierność wobec agresji, jakiej doznali uczestnicy parady równości, a także naruszenie art. 3 (zakazu tortur) w związku z art. 14 (zakaz dyskryminacji) oraz art. 11 (prawo do wolności zgromadzeń) w związku z art. 14 Konwencji. W ocenie Trybunału w sprawie doszło do naruszenia art. 3 w związku z art. 14 oraz art. 11 w związku z art. 14 Konwencji. Trybunał miał na uwadze sytuację osób LGBT w Gruzji i na tej podstawie uznał za ewidentnie dyskryminujący charakter ataków na uczestników parady. Stali się oni obiektem mowy nienawiści i gróźb, w tym gróźb pozbawienia życia, oraz przemocy fizycznej. W sprawie manifestacji nie przeprowadzono rzetelnego śledztwa, pomimo tego, że prawo gruzińskie uznaje dyskryminację ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową za okoliczność obciążającą (naruszenie art. 3 w zw. z art. 14 Konwencji).

¹¹ Sprawa dotyczyła zgody na zorganizowanie przez Fundację Równości w Warszawie w dniach 10-12 czerwca 2005 r. Parady Równości. Celem zgromadzenia miało być zwrócenie uwagi opinii publicznej nie tylko na problem dyskryminacji mniejszości seksualnych, narodowych, etnicznych i religijnych, ale także sytuację kobiet oraz osób niepełnosprawnych. Pomimo tego, że ustawa o zgromadzeniach publicznych wyraźnie przewidywała zakaz organizowania zgromadzenia, których przebieg zagrażałby zdrowiu lub życiu ludzi lub spowodował zniszczenie mienia na dużą skalę, Prezydent Warszawy kategorycznie odmówił jej przeprowadzenia ze zgoła innych, pozaprawnych powodów. Zostały one upublicznione jeszcze przed oficjalnym wydaniem organizatorom zgromadzenia decyzji za pomocą wywiadu dla dziennika „Gazeta Wyborcza”. Podczas wywiadu na pytanie dziennikarki GW Pani Ewy Siedleckiej, czy w zawiadomieniu o Paradzie organizatorzy wskazali choć jedną z okoliczności zagrożenia zdrowia lub życiu ludzi lub zniszczenia mienia na dużą skalę, Prezydent Warszawy powiedział, że nie wie, bo nie czytał zawiadomienia (!), ale zakazuje Parady niezależnie od tego, co było w zawiadomieniu. Powodem decyzji Prezydenta miał być brak zgody na publiczne propagowanie homoseksualizmu. Na kolejne pytanie Dziennikarki, czy to w porządku, żeby prawo ludzi do korzystania z konstytucyjnych praw i wolności zależało od poglądów tego, kto rządzi?, Prezydent Warszawy odpowiedział, że jego zdaniem propagowanie homoseksualizmu nie jest korzystaniem z prawa do zgromadzeń. Podanie innych niż ustawowe powody zakazu zorganizowania Parady Równości zbulwersowało opinię publiczną i nagłośnienie sprawy w mediach polskich i międzynarodowych. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie nie pozostawiał wątpliwości. Wolność organizowania zgromadzeń publicznych jest, zdaniem TK, wolnością, która nie wymaga od państwa wydawania jakichkolwiek licencji czy autoryzacji na organizowanie i przeprowadzanie zgromadzeń poza ich rejestracją. Państwo było więc zobowiązane do powstrzymania się od utrudniania korzystania z niej i zapewnienia, że będą z niej korzystać różne grupy, pomimo faktu, że ich poglądy mogą nie być podzielane przez większość. Podobnie wypowiedział się Trybunał w Strasburgu w dniu 15 grudnia 2005 r., kiedy sprawa ze skargi nr 1543/06 przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej została na skierowaną przez Fundację Równości i podmioty ją reprezentujące.

¹² Uzasadnienie wyroku ETPCz z dnia 3 maja 2007 r. w przedmiocie skargi nr 1543/06 *Bączkowski i Inni przeciwko Polsce*.

¹³ *Ibidem*.

poszanowanie wolności stowarzyszania i gromadzenia się nie może być więc ograniczone jedynie do obowiązku po stronie państwa do nieingerowania; całkowicie obojętne podejście także nie byłoby zgodne ani z celem artykułu 11, ani z celem całej Konwencji. Mogą zatem istnieć pozytywne obowiązki dla zabezpieczenia korzystania z tych wolności. Obowiązek ten jest, zdaniem ETPCz, szczególnie ważny dla osób o niepopularnych poglądach czy przynależących do mniejszości, ponieważ osoby te są bardziej narażone na prześladowanie¹⁴. W tym kontekście Trybunał przywołał także fragment uzasadnienia wyroku wydanego w sprawie skargi *Gorzelik p-ko Polsce*. Mianowicie uznał w nim za całkowicie naturalny udział członków społeczeństwa w demokratycznych procesach poprzez przynależność do stowarzyszeń, w ramach których mogą oni integrować się oraz popierać wspólne cele¹⁵. Trybunał uzasadniał, że prawo do wolności zgromadzeń i stowarzyszania się jest niezbędne w społeczeństwie demokratycznym i podobnie jak prawo do wolności słowa stanowi jego fundament. Jednocześnie opowiadał się za ograniczeniem wolności zrzeszania się, która nie jest zasadą absolutną i może podlegać ograniczeniom zgodnie z wykładnią artykułu 11 ust. 2 Konwencji. W sprawie *Djavit An przeciwko Turcji*¹⁶ Trybunał zauważył, że ograniczenie wolności zgromadzeń może mieć na celu zapewnienie neutralności politycznej oraz bezstronności funkcjonariuszy publicznych, a także budowanie zaufania obywateli do ich działań. Służy osiągnięciu konkretnego celu w rozumieniu art. 11 ust. 2 Konwencji, jakim jest ochrona bezpieczeństwa narodowego, porządku publicznego oraz praw i wolności obywateli. Trybunał podkreślił, że ocena, czy konkretny zakaz jest „niezbędny w społeczeństwie demokratycznym”, czy proporcjonalny do prawnie uzasadnionego celu, leży w zakresie uznania władz krajowych. W opinii Trybunału przedmiotowy zakaz odnosi się jedynie do działań, które rzeczywiście mogą mieć wpływ na politykę państwa.

3. Wpływ orzecznictwa ETPCz na polskie ustawodawstwo

Zgromadzenia stanowią, zdaniem Trybunału strasburskiego, uniwersalną formę komunikowania się. Służą wymianie informacji i poglądów między organizatorami i uczestnikami, nawet jeśli ci drudzy nie podzielają głoszonych poglądów. Ze względu na swoją specyfikę prawo do zgromadzeń (wolność zgromadzeń) nie może być interpretowane wąsko. Dotyczy ono zarówno spotkań odbywających się w miejscach publicznych, jak i spotkań prywatnych, mogą się na nie powoływać zarówno pojedynczy uczestnicy, jak i organizatorzy zgromadzeń. Z tego powodu pojęcie „zgromadzenia” przyjęte

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Skarga nr 44158/98 *Gorzelik i Inni przeciwko Polsce*, orzeczenie ETPCz z dnia 17 lutego 2004 r.

¹⁶ Wyrok ETPCz z dnia 20 lutego 2003 r., skarga nr 20652/92.

w Konwencji jest szerokie. Nie oznacza to jednak rozszerzenia tej definicji na każdą obecność osób, które znalazły się w pewnej liczbie w jednym miejscu.

W ustawodawstwach krajowych mogą być zawarte różne definicje zgromadzeń. Najważniejszą wartością wolności zgromadzania się jest jego istota, która polega, zdaniem ETPCz, na tym, że każdy może publicznie i w rozmaitych formach wyrażać swoje opinie i sprzeciw, a więc kwestionować decyzje i politykę władz. Generalnie prawo organizowania zgromadzeń publicznych jest ograniczone obowiązkiem uprzedniej notyfikacji, czyli wcześniejszego zgłoszenia odpowiednim organom. Notyfikacje służą zapewnieniu płynnego przebiegu zgromadzeń, ponieważ pozwalają władzom na podjęcie niezbędnych środków bezpieczeństwa gwarantujących ich pokojowy przebieg. Jednak egzekwowanie obowiązku wcześniejszego zgłoszenia zgromadzenia nie może stać się, zdaniem Trybunału, celem samym w sobie. W szczególności w sytuacjach zgromadzeń spontanicznych Trybunał wymagał, aby władze publiczne wykazały pewien stopień tolerancji wobec ich pokojowego przebiegu, by wolność zgromadzeń gwarantowana art. 11 Konwencji nie została pozbawiona swojego charakteru¹⁷. Zatem odstępianie od notyfikacji może być uzasadnione, jak już wspomniałam, jedynie szczególnymi okolicznościami (*special circumstances*), np. natychmiastowej odpowiedzi na wydarzenie o charakterze politycznym. ETPCz uzasadnił to wyrażoną w art. 11 ust. 1 Konwencji generalną zasadą ochrony wolności do swobodnego i pokojowego zgromadzania się, bez wskazania celu takiego zgromadzania. Wolność spontanicznego zgromadzania się powinna dotyczyć, zdaniem Trybunału, problematyki istotnej i aktualnej dla debaty publicznej. Taką rolę pełnią zgromadzenia spontaniczne, które mają na celu wywołanie krytyki, protestu czy innego zwrócenia uwagi opinii publicznej na istotny dla niej problem. Organizacja zgromadzenia spontanicznego jest więc wyjątkiem od ustawowej reguły typowego, publicznego zgromadzenia, u którego podstaw leży ochrona praw i wolności osób trzecich oraz bezpieczeństwa publicznego. Usprawiedliwienie odstępstwa od reguły wyrażonej w art. 11 Konwencji może być podyktowane jedynie niezwykle ważnym wydarzeniem w społeczeństwie demokratycznym. Organizacja zgromadzenia spontanicznego wiąże się bowiem z ryzykiem wystąpienia utrudnień w komunikacji, zagrożeniem porządku publicznego, jak również ryzykiem naruszenia praw innych osób (np. prawa własności, dóbr osobistych). Z tego względu korzystanie ze zgromadzeń spontanicznych może służyć jedynie natychmiastowej reakcji na zdarzenie zaistniałe w sferze publicznej. Swoje stanowisko odnośnie do zgromadzeń spontanicznych Trybunał wyraził przede wszystkim w sprawach: *Évy Molnár przeciwko Węgrom*, *Bukty i Innych przeciwko Węgrom*, a także

¹⁷ Wyrok ETPCz z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie *Bukta i Inni przeciwko Węgrom*, skarga nr 25691/04; wyrok ETPCz z dnia 24 lipca 2012 r. w sprawie *Fáber przeciwko Węgrom*, skarga nr 40721/08; wyrok ETPCz z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie *Berladir i Inni przeciwko Rosji*, skarga nr 34202/06; wyrok ETPCz z dnia 30 maja 2013 r. w sprawie *Malofeyeva przeciwko Rosji*, skarga nr 36673/04.

w sprawach *Bączkowskiego i Innych przeciwko Polsce* oraz *Skiby p-ko Polsce*. Na ich podstawie Trybunał uzasadnił potrzebę wyodrębnienia na podstawie art. 11 Konwencji w ramach zgromadzeń publicznych nowej formy zgromadzeń – spontanicznych.

Rozstrzygane przez ETPCz skargi w przedmiocie zgromadzeń publicznych, w tym spontanicznym utorowały drogę tego rodzaju skargom rozpatrywanym także przez Trybunał Konstytucyjny, który wielokrotnie zajmował się tą problematyką. Podkreślał w nich m.in., że zgromadzenie jest szczególnym sposobem wyrażania poglądów, przekazywania informacji i oddziaływania na postawy innych osób¹⁸. W wyroku z dnia 18 stycznia 2006 r., K 21/05 określił zgromadzenie publiczne jako istotny środek komunikacji społecznej oraz formę uczestnictwa podmiotów, grup czy jednostek w debacie publicznej, a w konsekwencji również w sprawowaniu władzy w państwie demokratycznym¹⁹. Z kolei w kwestii zgromadzeń spontanicznych uznał, że „brak wyodrębnienia w prawie o zgromadzeniach kategorii „zgromadzeń spontanicznych” nie wyklucza wypracowania takiej definicji w orzecznictwie sądowym. Sąd powszechny, dokonując każdorazowo oceny zaniechania przez organizatorów notyfikacji zgromadzenia i ich winy za to zaniechanie, ma obowiązek ocenić, czy do zaniechania notyfikacji doszło z uwagi na nagłość wydarzeń (spontaniczność zgromadzenia), czy z innych powodów. Trybunał Konstytucyjny dopuścił więc zgromadzenia spontaniczne bez konieczności ich wcześniejszej notyfikacji, która w jego ocenie ograniczyłaby wolność organizowania pokojowych zgromadzeń²⁰.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, jak również biorąc pod uwagę wydarzenia polityczne i społeczne w Polsce, ustawodawca nie mógł pozostawić bez odpowiedzi postulatów zmian w ustawodawstwie w zakresie prawa do zgromadzeń publicznych. Ich wyrazem była nowa ustawa o zgromadzeniach publicznych z dnia 24 lipca 2015 r.²¹, która zastąpiła w tym zakresie poprzednią ustawę z dnia 5 lipca 1990 r.²² Celem nowej ustawy o zgromadzeniach miała być kompleksowa i spójna regulacja zasad i trybu organizowania oraz przebiegu zgromadzeń publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem standardów konstytucyjnych, a także międzynarodowych, w tym gwarantowanych przez EKPCz. Jednocześnie nowa ustawa z 2015 r. stanowiła realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r. (sygn. K 44/12)²³ oraz wytycznych ETPCz zawartych m.in. w wyroku z 3 maja 2007 r. w sprawie *Bączkowski i Inni przeciwko Pol-*

¹⁸ Zob. w szczególności wyroki TK: Kp 1/17 z dnia 16 marca 2017 r., K 44/08 z dnia 18 września 2014 r., P 15/08 z dnia 10 lipca 2008 r., K 34/99 z dnia 28 czerwca 2000 r., www.trybunal.gov.pl [dostęp: 30.04.2017].

¹⁹ Wyrok TK z dnia 18 stycznia 2006 r., K 21/05, www.trybunal.gov.pl [dostęp: 30.04.2017].

²⁰ Wyrok TK z dnia 10 lipca 2008 r., P 15/08, www.trybunal.gov.pl [dostęp: 30.04.2017].

²¹ Dz. U. poz. Nr 1485 z późn. zm.

²² Dz. U. Nr 51, poz. 297 z późn. zm.

²³ Wyrok TK z dnia 18 września 2014 r., K 44/12, www.trybunal.gov.pl [dostęp: 01.05.2017].

sce²⁴. Ustawa o zgromadzeniach, mając na względzie postanowienia Konstytucji, orzecznictwo sądów powszechnych, TK i EKPCz, zdefiniowała na nowo wiele kwestii związanych z prawem do zgromadzeń publicznych. Określiła m.in., ilu uczestników może liczyć zgromadzenie, kto i na jakich zasadach może je organizować, jakim podmiotom i w jakim terminie należy zgłaszać jego przeprowadzenie, okoliczności wykluczające przeprowadzanie zgromadzeń, postępowanie w przypadku tzw. zgromadzeń krzyżujących się. Wreszcie – co tutaj najistotniejsze – ustawa z 24 lipca 2015 r. wprowadziła nowy rodzaj zgromadzenia publicznego, jakim jest zgromadzenie spontaniczne, które może być przeprowadzone w związku z nagłym, niemożliwym do przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, które nie może się odbyć w innym, dalszym terminie, bo straciłoby sens i znaczenie z punktu widzenia debaty publicznej. Z tego powodu ustawodawca nie przewidział obowiązku ich uprzedniego zgłaszania, za to wymienił okoliczności uzasadniające jego rozwiązanie przez funkcjonariusza kierującego działaniami Policji, mianowicie: 1) zagrożenia życia lub zdrowia ludzi albo mienia w znacznych rozmiarach, 2) poważnego zagrożenia bezpieczeństwa lub porządku publicznego, 3) istotnego zagrożenia bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych, 4) naruszenia przepisów niniejszej ustawy albo przepisów prawa karnego, 5) zakłócenia przebiegu zgromadzenia organizowanego w trybie przepisów rozdziału 2 lub 3 (tzw. planowego) (art. 28 ust. 1). W oparciu o te przesłanki rozwiązanie zgromadzeń spontanicznych przez funkcjonariusza kierującego działaniami Policji polega na wydaniu decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej dwukrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia spontanicznego o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej publicznie uczestnikom tego zgromadzenia (art. 28 ust. 2).

Ostatnia już nowelizacja ustawy Prawo o zgromadzeniach z dnia 24 lipca 2015 r. ustawą z dnia 13 grudnia 2016 r.²⁵ zmieniła dotychczasowe zasady organizowania zgromadzeń publicznych. Mianowicie – jeżeli zawiadomienia dotyczyły zorganizowania dwóch lub większej liczby zgromadzeń całkowicie lub częściowo w tym samym miejscu i czasie, w szczególności w odległości mniejszej niż 100 m pomiędzy nimi, i nie jest możliwe ich odbycie w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, o pierwszeństwie wyboru miejsca i czasu zgromadzenia decyduje kolejność wniesienia zawiadomień. W przypadku, gdy wniesione zawiadomienie nie spełniałoby wymagań formalnych określonych w art. 10²⁶, o kolejności

²⁴ Wyrok ETPCz z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie *Bączkowski i Inni przeciwko Polsce*, skarga nr 1543/06.

²⁵ Dz. U. poz. 579.

²⁶ Wymagania te dotyczyły obowiązku podania podstawowych danych organizatora zgromadzenia (imienia i nazwiska, numeru PESEL, numeru dokumentu tożsamości, adresu do korespondencji, adresu

wniesienia tego zawiadomienia decydują data, godzina i minuta jego ponownego wniesienia, o ile tak wniesione zawiadomienie spełnia te wymagania. Natomiast zgromadzeniom, o których mowa w art. 26a, przysługuje pierwszeństwo wyboru miejsca i czasu zorganizowania zgromadzenia. Zgromadzenia te, nazwane przez ustawodawcę zgromadzeniami cyklicznymi, są nową, uprzywilejowaną w stosunku do innych zgromadzeń publicznych (w tym zgromadzeń spontanicznych) formą gromadzenia się na zasadzie pierwszeństwa w stosunku do pozostałych. Według nowelizacji ustawy Prawo o zgromadzeniach²⁷ zgromadzenia te są 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, a 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. Organizator zgromadzeń cyklicznych może zwrócić się z wnioskiem do wojewody o wyrażenie zgody na ich cykliczne organizowanie (art. 26a. 1). Zgodnie z ust. 2 we wniosku do wojewody organizator powinien uzasadnić tzw. cykliczny cel organizowania zgromadzeń, ich liczbę i terminarza ich organizacji. Termin złożenia wniosku organizatorów do wojewody wynosi 7 dni przed planowaną datą pierwszego z cyklu zgromadzeń (ust. 3). Wojewoda wydaje decyzję w przedmiocie zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń nie później niż na 5 dni przed planowanym terminem pierwszego z cyklu zgromadzeń, biorąc w szczególności pod uwagę okoliczność wcześniejszego organizowania zgromadzeń przez wnioskodawcę oraz cel cyklicznego organizowania zgromadzeń (art. 26b. 1). Jednocześnie z wydaniem decyzji w przedmiocie zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń wojewoda udostępnia na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej informację o miejscu i termi-

poczty elektronicznej i numeru telefonu, a gdy organizatorem zgromadzenia jest osoba prawna lub inna organizacja – jej nazwy i adresu siedziby oraz imienia i nazwiska osoby wnoszącej zawiadomienie w imieniu organizatora zgromadzenia, jej numeru PESEL albo rodzaju i numeru dokumentu tożsamości w przypadku osoby nieposiadającej numeru PESEL, adresu do korespondencji, adresu poczty elektronicznej i numeru telefonu umożliwiające kontakt z tą osobą, podstawowych danych przewodniczącego zgromadzenia, jego imienia i nazwiska, numeru PESEL albo rodzaju i numeru dokumentu tożsamości w przypadku osoby nieposiadającej numeru PESEL, adresu do korespondencji, adresu poczty elektronicznej i numeru telefonu umożliwiającego kontakt z nim. Ustawa wymaga także podania celu zgromadzenia, w tym wskazania spraw publicznych, których ma dotyczyć zgromadzenie, daty, godziny i miejsca rozpoczęcia zgromadzenia, przewidywanego czasu trwania, przewidywanej liczby uczestników oraz ewentualnej trasy przejścia ze wskazaniem miejsca zakończenia zgromadzenia, informacji o środkach służących zapewnieniu pokojowego przebiegu zgromadzenia, o ile organizator zgromadzenia je zaplanował. Ponadto do zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia dołącza się pisemną zgodę na przyjęcie obowiązków przewodniczącego zgromadzenia w przypadku jego wyznaczenia, zdjęcie organizatora zgromadzenia albo przewodniczącego zgromadzenia w przypadku jego wyznaczenia. Jeżeli zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia wniesiono za pomocą środków komunikacji elektronicznej zamiast pisemnej zgody na przyjęcie obowiązków przewodniczącego zgromadzenia, można dołączyć elektroniczną kopię tego dokumentu.

²⁷ Dz. U. poz. 579.

nach zgromadzeń organizowanych cyklicznie oraz informuje o wydaniu decyzji organ gminy, na terenie której ma się odbyć zgromadzenie cykliczne (ust. 2). Jeżeli wojewoda wydał zgodę na odbycie zgromadzenia cyklicznego w miejscu i czasie, w których miało się odbyć inne zgromadzenie, organ gminy, w ciągu 24 godzin od otrzymania informacji, o której mowa w ust. 2, wydaje decyzję, o której mowa w art. 14 pkt 3. W przypadku niewykonania przez organ gminy obowiązku, o którym mowa w ust. 3, wojewoda wydaje niezwłocznie zarządzenie zastępcze o zakazie zgromadzenia.

Cofnięcie zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń może wydać wojewoda w formie decyzji, na podstawie art. 26 a ust. 1 na wniosek organizatora lub jeżeli zgromadzenia nie zostały zorganizowane co najmniej dwukrotnie według terminów określonych w terminarzu, chyba że zgromadzenie to nie mogło zostać zorganizowane z przyczyn niezależnych od organizatora. Jednocześnie należy zaznaczyć, że 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 zgromadzeń.

Ostatnie zmiany w prawie zgromadzeń publicznych stanowią zatem istotne ograniczenie wolności zgromadzeń gwarantowanych w Konstytucji. Pierwszą i najbardziej widoczną zmianą jest wprowadzenie nowego rodzaju zgromadzeń tzw. cyklicznych, które mają pierwszeństwo w odniesieniu do innych zgromadzeń, w tym spontanicznych. Po drugie, w trakcie przeprowadzania zgromadzenia cyklicznego nie może odbyć się żadne inne zgromadzenie publiczne, które zakłócałoby jego przebieg. W ten sposób nowelizacja ustawy narusza wolność zgromadzeń organizowanych przez podmioty wskazane w Konstytucji, ingeruje w ich istotę, której elementem jest możliwość (pokojowej) kontrmanifestacji. Ogranicza tym samym prawo organizowania i uczestniczenia w zgromadzeniach spontanicznych.

Bibliografia

- Bodnar A., Ziółkowski M., *Zgromadzenia spontaniczne*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 5.
- Kliszczyński K., *Wolność zrzeszania się i wolność zgromadzeń*, [w:] L. Koba, W. Waclawczyk (red.), *Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy*, Warszawa 2009.
- Nowicki M.A., *Zgromadzenia w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – zarys najważniejszych zagadnień*, „Kwartalnik o Prawach Człowieka” lipiec – grudzień 2016, nr 3-4 (18-19).
- Sidi-Diallo B., *Międzynarodowe instrumenty ochrony praw człowieka*, Poznań 2010.