

ŁUKASZ ILUK*

**BEZPIECZEŃSTWO I PORZĄDEK PUBLICZNY
A KONSTYTUCYJNA OCHRONA POKOJOWYCH ZGROMADZEŃ
– ROZWIĄZANIE ZGROMADZENIA SPONTANICZNEGO
PRZED SEJMEM W GRUDNIU 2016 R.
STUDIUM PRZYPADKU W TLE
Z NIEMIECKIM PRAWEM O ZGROMADZENIACH**

Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest pokazanie demokratycznej wartości zgromadzeń spontanicznych oraz problematyki związanej z ich rozwiązywaniem. Do rozważań nad tytułową problematyką zostanie dołączona analiza przypadku spontanicznego protestu przed Sejmem w grudniu 2016 r. pod kątem legalności jego rozwiązania. Brak w polskim porządku prawnym regulacji prawnych w zakresie kontroli nad rozwiązaniem zgromadzenia spontanicznego skłania do refleksji *de lege ferenda*. Dlatego zaprezentowane zostaną rozwiązania niemieckie, które skutecznie funkcjonują w Niemczech już od kilkudziesięciu lat.

1. Stan faktyczny

16 i 17 grudnia 2016 r. w Warszawie, pod gmachem Sejmu, doszło do spontanicznego protestu. Manifestacja była skierowana przeciwko politykom rządzącej koalicji, którzy – zdaniem zgromadzonych – dopuścili się ataku na

* Doktor, Wyższa Szkoła Finansów i Prawa w Bielsku-Białej.

wolność słowa w Polsce. Demonstranci blokowali wyjazd z terenu siedziby parlamentu. Gdy około 3.00 nad ranem samochody wiozące polityków partii Prawo i Sprawiedliwość wyjeżdżały główną bramą z terenu siedziby Sejmu, grupa manifestujących próbowała zablokować wyjazd kolumnie. Z uwagi na to obecni podczas zgromadzenia funkcjonariusze Policji zabezpieczający demonstrację użyli siły fizycznej przez spychanie manifestantów na boki. W niektórych przypadkach policjanci musieli *ściągać* siedzących lub leżących na jezdni uczestników zgromadzenia. Jak poinformował rzecznik Stołecznej Komendy Policji Mariusz Mrozek, zgromadzenie przed Sejmem zostało rozwiązane o północy, a „uczestnicy zostali bardzo intensywnie informowani, że ich działania są nielegalne i stoją w sprzeczności z obowiązującym prawem”¹. Na konferencji prasowej, która miała miejsce tuż po opisanych wcześniej wydarzeniach, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji Mariusz Błaszczak powiedział, że „Jeżeli chodzi o próbę wywołania zamieszek przez **ludzi** w nocy z 16 na 17 grudnia, to polska policja zidentyfikowała już 80 osób”². To oświadczenie ministra zawiera bardzo jasny komunikat, choć nie zostało to wyrażone wprost. Otóż minister Błaszczak, mówiąc, że pewne grono osób zostało zidentyfikowane, wskazuje na to, że akcja przed Sejmem była nielegalna. Potwierdza to także celowo przez niego użyty wyraz „ludzi” zamiast „demonstrantów”. Co więcej, minister nazwał spontaniczny protest „próbą wywołania zamieszek”. Szef MSWiA nie wspominał nic o tym, że zgromadzenie zostało o północy rozwiązane – tak bowiem wynika z informacji rzecznika Komendy Stołecznej Policji³. Powyższy stan faktyczny skłania do postawienia następującego pytania: Czy zgromadzenie przed Sejmem było legalne?

2. Zgromadzenia spontaniczne – geneza

Niemcy powszechnie uchodzą za naród wyjątkowo posłuszny, jednak po licznych demonstracjach, jakie przetoczyły się przez ulice niemieckich miast w latach 70. ubiegłego wieku, okazało się, że prawo o zgromadzeniach w RFN nie nadąża za zmianami, jakie zachodzą w społeczeństwie. Nagłe, masowe

¹ Kurier PAP (online) z 17 grudnia 2016 r.: <http://kurier.pap.pl/depesza/171018/RzeczNIK-KSP-policjanci-uzyli-tylko-i-wylacznie-sily-fizycznej--Policja-nie-uzyla-gazu-lzawiacego> (dostęp: 26.02.2017 r.).

² Gazeta Prawna (online) z dnia 18 stycznia 2017 r.: <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1011593,policja-zidentyfikowala-80-osob-protestujacych-przed-sejmem-16-grudnia.html> (dostęp: 26.02.2017 r.). Wytyśczenie Ł.I.

³ Gazeta Prawna (online) z 17 grudnia 2016 r.: <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1003377,rzeczNIK-ksp-o-demonstracji-pod-sejmem.html> (dostęp: 26.02.2017 r.).

i spontaniczne demonstracje przeciwko transportom odpadów radioaktywnych oraz wywołujące nie mniejsze emocje manifestacje przeciwko akcjom neonazistów doprowadziły do dyskusji nad nowymi typami zgromadzeń, które nie spełniały warunków określonych w dotychczasowej regulacji. Przełomem stało się tzw. orzeczenie brokdorfskie, wydane przez Federalny Trybunał Konstytucyjny (FTK) w konsekwencji fali społecznego oporu przeciwko budowie elektrowni atomowej w miejscowości Brokdorf nad Łabą⁴.

Orzeczenie dotyczyło głównie kwestii zgromadzeń określanych jako spontaniczne i nagłe. Zgromadzenia spontaniczne i nagłe, w odróżnieniu od zwykłych (zorganizowanych) zgromadzeń, odpowiednio notyfikowanych lub dopuszczonych zezwoleniem, cechują się tym, że nie są zaplanowane lub powstają w wyniku przekształcenia się zwykłego zbiegowiska w manifestację. W RFN wyróżnia się ponadto zgromadzenia nagłe, również niezaplanowane, a wywołane nagłym, niespodziewanym impulsem lub zdarzeniem, przez co nie poddane formalnym procedurom. Skutek tego rodzaju zgromadzeń polega na tym, że nie mają one organizatora i kierownika, czego w normalnych warunkach wymaga prawo. Problematyczna nie jest sama forma, która nie jest przecież sankcjonowana przepisami ustawy, ale kwestia bezpieczeństwa i sprawowania kontroli nad zgromadzeniem, zwłaszcza gdy osiąga ono znaczny rozmiar i brak jest osób sprawujących kontrolę nad całością.

W RFN możliwość rozwiązania zgromadzenia spontanicznego jest znacznie ograniczona ze względu na normę konstytucyjną art. 8 ustawy zasadniczej, gwarantującą ochronę wolności zgromadzeń. Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał bowiem, że ochrona prawna, jaką zapewnia się w art. 8, przysługuje zgromadzeniu niezależnie od tego, czy – stosownie do § 14 ustawy o zgromadzeniach i pochodach z 24 lipca 1953 r.⁵ – dany rodzaj zgromadzenia podlega rygorowi zawiadomienia⁶. W Niemczech, w świetle orzecznictwa FTK, prawna ochrona zgromadzeń przysługuje wszystkim zgromadzeniom z wyjątkiem tych, których cel godzi w porządek konstytucyjny RFN.

⁴ Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 maja 1985 r., 1 BvR 233, 341/81, BVerfGE 69, 315 (Zbiór Orzecznictwa FTK, t. 69, s. 315 i n.), tzw. orzeczenie brokdorfskie.

⁵ Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) vom 24. Juli 1953 (BGBl. I S. 648) in der Bekanntmachung vom 15. November 1978 (BGBl. I S. 1789). W niektórych krajach związkowych przyjęte zostały regulacje prawa o zgromadzeniach na poziomie krajów związkowych, wyłączające ustawę federalną.

⁶ Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 maja 1985 r., 1 BvR 233, 341/81, BVerfGE 69, 315.

3. Zgromadzenia spontaniczne w Polsce

Zgromadzenia nagłe i spontaniczne nie są obce Polakom za sprawą Trybunału Konstytucyjnego (TK), ale i działalności Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC). Wynika to z faktu, że od początku ustrojowej transformacji ustawa – Prawo o zgromadzeniach nie przewidywała ochrony prawnej dla protestów spontanicznych⁷. Przełomem dla uznania zgromadzeń spontanicznych przez państwa skupione w Radzie Europy był wyrok ETPC z 17 lipca 2007 r. w sprawie Bukta i inni przeciwko Węgrom (skarga nr 25691/04). Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że „*uchylenie obowiązku notyfikacji nie jest wystarczającą (proporcjonalną) przestanką uznania zgromadzenia za nielegalne*”. Trybunał Konstytucyjny przychylił się do tego stanowiska i uznał, że zgromadzeniami nielegalnymi na gruncie prawa polskiego są zgromadzenia zakazane na podstawie art. 8 prawa o zgromadzeniach, zgromadzenia rozwiązane na podstawie art. 10 ust. 5 lub art. 12 ust. 1 prawa o zgromadzeniach oraz zgromadzenia zwołane z naruszeniem ustaw szczególnych, np. ustawy o stanie wojennym czy ordynacji wyborczej⁸. Taka klasyfikacja wynika m.in. z rozdziału, jakiego dokonuje sam art. 52 § 1 pkt 2 k.w., który wymienia przewodniczenie z jednej strony zgromadzeniom niezgłoszonym, z drugiej – zakazanym.

Europejski Trybunał Praw Człowieka zajął także stanowisko sprzyjające zgromadzeniom spontanicznym w sprawie Bączkowski przeciwko Polsce z 3 maja 2007 r. (nr 1543/06). W wyroku chodziło co prawda o kwestię odmowy zgody na zgromadzenie i niepożądany z punktu widzenia wolności zgromadzeń efekt mrozący (*chilling effect*). Efekt taki może zostać wywołany przez fakt, że w przypadku niedopuszczenia zgromadzenia przez organ potencjalne grono manifestantów może zostać odstraszone brakiem ochrony prawnej zgromadzenia⁹. Jak słusznie zauważa dalej TK, „podobny efekt może rodzić obawę przed odpowiedzialnością za zwoływanie zgromadzeń bez powiadomienia właściwego organu; zauważmy, że art. 52 § 1 pkt 2 k.w. w zakresie sankcji zrównuje sytuację prawną osób przewodniczących zgromadzeniu niezarejestrowanemu i zakazanemu, jakkolwiek obie sytuacje rozróżnia w zakresie dyspozycji”¹⁰. Orzeczenia ETPC oraz TK skłoniły ustawodawcę do zmiany prawa o zgromadzeniach, w efekcie czego do ustawy regulującej

⁷ Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 1990 r. Nr 51, poz. 297 ze zm.), dalej u.p.o.z.

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2008 r., P 15/08, OTK ZU nr 6/A/28, poz. 105.

⁹ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 3 maja 2007 r., nr 1543/06.

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2008 r., P 15/08, OTK ZU nr 6/A/28, poz. 105.

tę materię wprowadzono przepis gwarantujący ochronę prawną zgromadzeń spontanicznych, będący jednocześnie definicją legalną (art. 3 ust. 2)¹¹. Brzmi on następująco:

Zgromadzeniem spontanicznym jest zgromadzenie, które odbywa 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.

Teraz rozważymy, czy akcja protestacyjna przed Sejmem spełniała przesłanki zgromadzenia spontanicznego. Dla uznania zgromadzenia za spontaniczne w świetle prezentowanego wyżej przepisu niezbędne jest spełnienie dwóch warunków. Po pierwsze, zgromadzenie musi odbywać się w związku z zaistniałym nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną. Po drugie, odbycie się zgromadzenia w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej. Sprawą, która spontanicznie przywiodła obywateli przed Sejm, było przerwanie obrad nad planem budżetu państwa na kolejny rok, a zatem jedną z najważniejszych kwestii, należąca do materii ustawowej. Nie bez znaczenia – zdaniem manifestujących – był także sposób przerywania prac Sejmu, dlatego skandowano także hasła o naruszeniu wolności mediów. Opisane zdarzenie miało więc charakter nagły i niemożliwy do wcześniejszego przewidzenia oraz zdecydowanie związany ze sferą publiczną. Pozostaje rzeczą oczywistą, że odbycie protestu najwcześniej dwa dni później (w ustawowo zastrzeżonym terminie) byłoby niecelowe. W świetle przytoczonego przepisu należy zatem uznać, że istniały niekwestionowane przesłanki do uznania manifestacji przed Sejmem za zgromadzenie spontaniczne.

4. Rozwiązanie zgromadzenia spontanicznego przed Sejmem

Rozstrzygnięcie przypadku grudniowego protestu pod kątem jego legalności leży w przesłankach rozwiązania zgromadzenia spontanicznego. W ustawie – Prawo o zgromadzeniach została przez ustawodawcę przewidziana możliwość rozwiązania zgromadzenia spontanicznego w kilku przypadkach:

Art. 28. 1. Zgromadzenie spontaniczne może być rozwiązane przez funkcjonariusza kierującego działaniami Policji, jeżeli:

¹¹ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2015 r. poz. 1485), dalej u.p.o.z.

- 1) jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach;
- 2) jego przebieg powoduje poważne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego;
- 3) powoduje istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych;
- 4) jego przebieg narusza przepisy niniejszej ustawy albo przepisy karne;
- 5) zakłóca przebieg zgromadzenia organizowanego w trybie przepisów rozdziału 2 lub 3.

2. Rozwiązanie zgromadzenia spontanicznego na podstawie ust. 1 następuje przez wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej dwukrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia spontanicznego o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej publicznie uczestnikom tego zgromadzenia.

Przesłanki rozwiązania zostały sformułowane w sposób dość niejasny i ogólny, np. „mienie w znacznych rozmiarach”, „istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego”, „istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych”. Dodatkowo zgromadzenie takie, stosownie do ust. 1 pkt 4, może zostać rozwiązane z powodu naruszenia przepisów karnych, ale ustawodawca nie rozróżnia ich wagi. Może to prowadzić do wniosku, że zaśmiecanie lub palenie w miejscu publicznym może być przesłanką rozwiązania zgromadzenia, co byłoby w oczywisty sposób sprzeczne z istotą ochrony zgromadzeń i zasadą proporcjonalności. W efekcie całokształt przesłanek pozwala na wydanie decyzji, która może mieć charakter arbitralny, zwłaszcza że podejmowana jest zgodnie z ust. 2 przez funkcjonariusza kierującego działaniami Policji, czyli organ z natury rzeczy nie niezawisły.

Kolejną kwestią jest, czy w analizowanym przypadku zachodziły przesłanki do rozwiązania zgromadzenia, mającego status spontanicznego – tak należy bowiem kwalifikować grudniowy protest i próbę blokady przejazdu. W dalszej części artykułu zbadamy, czy opisane w stanie faktycznym okoliczności uzasadniały rozwiązanie zgromadzenia na podstawie przesłanek art. 28 u.p.o.z.

Ad. 1. Przebieg zgromadzenia zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach

Brak jest informacji, jakoby przebieg grudniowego zgromadzenia zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. Z przekazów medialnych nie wynika także, jakoby w ramach protestu było niszczone mienie, dochodziło do pobicia, bójek itp.¹² Potwierdza to rodzaj rozważanych

¹² Istnieją doniesienia o naruszeniu nietykalności cielesnej (bez uszczerbku na zdrowiu) dziennikarzy TVP przez kilku manifestantów. Jednocześnie należy tu postawić pyta-

przez prokuraturę zarzutów, które nie dotyczą przestępstw przeciwko życiu, zdrowiu czy mieniu.

Ad. 2. Przebieg zgromadzenia powoduje poważne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego

W poprzedniej ustawie, regulującej materię zgromadzeń, w sposób wyraźny uprzywilejowano bezpieczeństwo i porządek publiczny kosztem wolności zbiorowego wyrażania poglądów¹³. Przekonanie o takim stanie rzeczy panuje do dzisiaj wśród wielu obywateli, niektórych polityków, a nawet organów ścigania. Tymczasem w wyroku z 14 grudnia 2005 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu dostrzegł potrzebę ważenia kolidujących dóbr prawnych (tzw. wymóg proporcjonalności), stwierdzając, że „ingerencja władz publicznych w tę wolność [zgromadzeń – przyp. autora] ograniczająca jest dopuszczalna w sytuacjach przewidzianych ustawą, z zachowaniem takiej interpretacji prawa, w której w przypadku konfliktu prawa do wolności z innymi prawami takimi jak: bezpieczeństwo, porządek publiczny – prawo do wolności zajmuje pozycję równorzędną”¹⁴. W aktualnym brzmieniu ustawy – Prawo o zgromadzeniach ustawodawca przewidział rozwiązanie zgromadzenia spontanicznego nie w jakimkolwiek przypadku, a tylko w przypadku „**poważnego** zagrożenia bezpieczeństwa lub porządku publicznego”, nie precyzując jednak, jak należy rozumieć to sformułowanie w kontekście zgromadzeń¹⁵. Zasadne wydaje się zatem pytanie, czy próba zablokowania przejazdu grupie polityków zasługuje na miano poważnego zagrożenia bezpieczeństwa lub porządku publicznego oraz jak miałyby się taka sytuacja do np. zamieszek. Tu trzeba mieć na uwadze okoliczności mające miejsce bezpośrednio wcześniej w siedzibie parlamentu. W ich świetle celem mani-

nie o granice dziennikarskiej pracy podczas zgromadzenia. Dążenie ekip telewizyjnych do relacjonowania z samego centrum wydarzeń może prowokować uczestników zgromadzenia zwłaszcza wtedy, gdy operator z kamerą utrwała wizerunki manifestantów z najbliższej odległości, a dziennikarze nie stosują się do poleceń organizatorów. O niektórych aspektach ochrony wizerunku podczas zgromadzenia zob. J. Kulesza, *Obrona konieczna prawa do wizerunku w polskim i niemieckim prawie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2016, z. 2.

¹³ Kulesza w komentarzu do art. 1 Prawa o zgromadzeniach z dnia 5 lipca 1990 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 51, poz. 297) wyraża pogląd, że „demonstracje blokujące drogę lub instytucję publiczną naruszają dobra prawne chronione przez bezpieczeństwo i porządek publiczny w stopniu większym, niż jest to związane w sposób konieczny z realizacją obywatelskiego prawa do publicznego wyrażania swoich poglądów, przekonań i stanowiska”, [w:] W. Kulesza, *Blokada, demonstracja, strajk. Granice wolności zgromadzeń i strajku w polskim prawie karnym na tle prawa niemieckiego*, Łódź 1991, s. 111.

¹⁴ Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 grudnia 2005 r., IV SA/Po 983/05, ONSA 2007, nr 2, poz. 45.

¹⁵ Wytłuszczenie Ł.I.

festantów nie była chęć zatrzymania polityków w drodze na odpoczynek, a protest przeciwko przerwaniu obrad Sejmu¹⁶.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za bezzasadnością rozwiązania zgromadzenia przez Policję jest fakt, że w związku z tamtymi wydarzeniami nikt nie został zatrzymany, co wydaje się normalną procedurą, gdy dochodzi do poważnego zagrożenia bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Należy ponadto mieć na uwadze, że ustawodawca nie przewidział w ustawie – Prawo o zgromadzeniach szczególnej ochrony siedziby i okolicy parlamentu w czasie jego obrad przed protestami¹⁷.

Ad. 3. Zgromadzenie powoduje istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych

Przebieg zgromadzenia nie powodował istotnego zagrożenia bezpieczeństwa lub porządku w ruchu drogowym na drogach publicznych z kilku powodów. Po pierwsze dlatego, że odcinek drogi, na której odbywał się protest, nie była drogą publiczną, a drogą wewnętrzną. Po drugie, droga ta nie była trwale zablokowana. Z tego też względu chybiony jest argument o blokowaniu drogi ewakuacyjnej. Po trzecie, protest odbywał się głównie na chodniku. Nawet jeśli demonstranci wkraczali na ulicę, to zabezpieczający zgromadzenie funkcjonariusze powinni byli zapewnić objazdy. Biorąc pod uwagę fakt, że gdy doszło do prób zablokowania wyjeżdżającej spod budynków sejmowych kolumny, panowała pora nocna i uciążliwości w objazdach nie były duże.

Ad. 4. Przebieg zgromadzenia narusza przepisy niniejszej ustawy albo przepisy karne

Z komunikatów Prokuratury Okręgowej w Warszawie nie wynika, by naruszone zostały przepisy ustawy – Prawo o zgromadzeniach. Wiadomo tylko, że jeden z manifestantów ma odpowiadać za znieważenie operatora jednej ze stacji telewizyjnych. Odosobniony przypadek tego rodzaju deliktu zwłaszcza w przypadku, gdy w grę wchodzi duże emocje, a wzajemne prowokacje są na porządku dziennym, nie jest wystarczającą przesłanką do uznania całego zgromadzenia za agresywne. Ponadto należy mieć na uwadze stanowisko ETPC, który uznał, że wolność zgromadzeń chroni także takie demonstracje, w których drażni się lub obraża osoby przeciwne ideom lub hasłom tam propagowanym¹⁸. W innym wyroku ETPC stwierdził, że art. 11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności chroni

¹⁶ Manifestanci mieli skandować, by posłowie wrócili do sali obrad.

¹⁷ Chodzi tu o strefy wyłączone, jakie usankcjonowane są np. w Austrii i w RFN. Zob. Ł. Iluk, *Regulacje prawne wolności zgromadzeń w Republice Austrii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego, Ius et Administratio” 2006, z. 4 (12), s. 34 oraz W. Kulesza, *Blokada, demonstracja, strajk...*, s. 66–70.

¹⁸ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 2 października 2001 r., nr 29221/95 w sprawie Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden przeciw-

demonstrację, która „może irytować lub obrażać osoby sprzeciwiające się poglądom lub żądaniom, dla promowania których taka demonstracja została zorganizowana”¹⁹. Politycy i dziennikarze nie są tu wyłączeni.

Należy przy okazji zważyć, że jak pokazano w punkcie 2, FTK stwierdził, że stosowanie biernego oporu nie jest działaniem, które naruszałoby normę § 240 ust. 1 niemieckiego kodeksu karnego (*Nötigung*)²⁰. W związku z tym nie ma powodu, by uważać, że z tych samych przyczyn polskie sądy miałyby interpretować taki sposób zachowania jako spełniający przesłanki z art. 191 k.k., będącego przedmiotowym odpowiednikiem niemieckiego przepisu.

Co do badania przez prokuraturę możliwości popełnienia przestępstwa z art. 224 § 2 k.k., to należy zważyć, że ustawodawca penalizuje na podstawie tego przepisu stosowanie przemocy lub groźby bezprawnej wobec funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej w celu zmuszenia do przedsięwzięcia lub zaniechania prawnej czynności służbowej.

Jak zauważył w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 kwietnia 2015 r. Sąd Rejonowy w Legionowie:

Przemoc polegać może nie tylko na agresji skierowanej na ciało funkcjonariusza albo zostać wywarta poprzez oddziaływanie na rzeczy – aby w ten sposób przeciwdziałać czynności funkcjonariusza (np. barykadowanie drzwi, unieruchomienie pojazdu służbowego itp.). Ze względu na znamiona użycia przemocy lub groźby bezprawnej wobec funkcjonariusza albo osoby przybranej mu do pomocy – przestępstwo z art. 224 § 2 k.k. stanowi typ szczególny w stosunku do ogólnego przestępstwa zmuszania, co prowadzi do eliminacji art. 191 § 1 k.k. w myśl zasady specjalności. Karalności na podstawie art. 224 § 2 k.k. nie podlega stosowanie tzw. biernego oporu. Nie jest więc przestępstwem położenie się na ziemi przez osobę, którą funkcjonariusz policji chce ująć i zatrzymać [...]. Charakter biernego oporu ma także tzw. siedząca demonstracja, nawet gdy jej uczestnicy, trzymając się za ręce, utrudniają w ten sposób usunięcie z miejsca demonstracji²¹.

ko Bułgarii; Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 czerwca 1998 r., nr 10126/82 w sprawie Plattform Ärzte für das Leben przeciwko Austrii.

¹⁹ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 października 2010 r., nr 25924/08 i 14599/09 w sprawie Alekseyev przeciwko Rosji.

²⁰ Kto w sposób bezprawny przemocą lub groźbą dotkliwej krzywdy zmusza człowieka do działania, znoszenia lub zaniechania, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3 lub grzywny.

²¹ Wyrok Sądu Rejonowego w Legionowie z dnia 14 kwietnia 2015 r., II K 441/13. Por. także wyrok Sądu Rejonowego w Tczewie z dnia 25 maja 2016 r., II K 900/15: „Karalności na podstawie art. 224 § 2 k.k. nie podlega stosowanie tzw. biernego oporu. Nie jest więc przestępstwem położenie się na ziemi przez osobę, którą funkcjonariusz policji chce ująć i zatrzymać, czy odmowa wydania poszukiwanego przedmiotu. Za formę niekaralnego, biernego oporu należy uznać także sytuację, gdy osoba opierająca się zatrzymaniu chwytą się różnych przed-

W świetle powyższych rozważań należy skonstatować, że **prowadzenie przez prokuraturę śledztwa w sprawie „stosowania przemocy wobec posłów oraz innych osób, w celu uniemożliwienia im swobodnego przemieszczania się po terenie Sejmu i jego opuszczenia oraz wywierania w ten sposób wpływu na czynności urzędowe Sejmu” jest bezprzedmiotowe. Stosowanie biernego oporu nie przesądza bowiem o niepokojowości zgromadzenia.** Zgromadzenie przed Sejmem zostało rozwiązane, mimo że w wyroku z dnia 10 lipca 2008 r. TK uznał:

Podstawową cechą gwarantującą zgromadzeniom ich ochronę, a która także wpływa na pełnione przez nie funkcje, jest jego pokojowy charakter. Brak tej cechy w zgromadzeniu może powodować zaklasyfikowanie go jako zbiegowiska, które gdyby miało charakter niebezpieczny w rozumieniu art. 254 k.k., mogłoby pociągać za sobą odpowiedzialność karną uczestników za czynny udział w nim. Zdaniem Trybunału pokojowym można nazwać zgromadzenie, które musi przebiegać z poszanowaniem integralności fizycznej osób oraz mienia prywatnego i publicznego, co wyklucza stosowanie przez uczestników przemocy oraz przymusu. Brak pokojowego charakteru pociąga za sobą decyzję zakazującą odbycia takiego zgromadzenia. Regułą jest jednak, że zgromadzenie podlega konstytucyjnej ochronie, jeśli ma pokojowy charakter²².

Ad. 5. Zgromadzenie zakłóca przebieg zgromadzenia organizowanego w trybie przepisów rozdziału
Brak kolidujących zgromadzeń.

5. Ochrona prawna na wypadek nieuzasadnionego rozwiązania zgromadzenia

Przed wejściem w życie obowiązującej ustawy – Prawo o zgromadzeniach Bodnar i Szwest na łamach czasopisma Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka krytykowali, powołując się na orzecznictwo ETPC, brak w Polsce efektywnej kontroli sądów nad decyzjami organów właściwych do spraw zgromadzeń w przedmiocie zakazu organizacji zgromadzenia. Chociaż w aktualnie obowiązującej ustawie – Prawo o zgromadzeniach uregulowano procedurę zaskarżania decyzji o zakazie organizacji zgromadzenia, to z niejasnych

miotów, np. słupa, albo zapiera się nogami o futrynę drzwi. (...) Trudno w tych wypadkach mówić o stosowaniu przemocy pośredniej wobec funkcjonariusza (...). Wytłuszczenie Ł.I.

²² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2008 r., P 15/08, OTK ZU nr 6/A/28, poz. 105.

przyczyn nie przewidziano żadnego postępowania kontrolnego na wypadek rozwiązania spontanicznego²³.

Problematykę braku stosownych środków prawnych w polskim porządku prawnym dostrzegła także Gajda, przybliżając kasus gdański z maja 2011 r., w którym przedmiotem sprawy było wydanie przez Prezydenta Miasta Gdańska decyzji zakazującej organizacji zgromadzenia przez trzech obywateli niemieckich²⁴. Wobec braku zgody „organizatorzy złożyli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku wniosek o wydanie zarządzenia tymczasowego (albo równoważnego postanowienia znanego w Polsce pod inną nazwą) wywołującego skutek zawieszenia wykonania decyzji [...]”, co wydawało się jedyną możliwością zabezpieczenia prawa organizatorów. Tymczasem zdaniem sądu żaden obowiązujący w prawie polskim przepis nie daje takiej możliwości. W prawie o zgromadzeniach sąd administracyjny również nie znalazł, na tym etapie postępowania, podstaw do wstrzymania wykonalności decyzji administracyjnej organu I instancji²⁵.

Dla niemieckich wnioskodawców taki stan rzeczy był zaskoczeniem, ponieważ w RFN funkcjonują rozwiązania prawne pozwalające zabezpieczyć interes podmiotu wolności zgromadzeń na wypadek wydania zakazu organizacji zgromadzenia przez organ, ale także w przypadku rozwiązania zgromadzenia. W RFN w razie utrzymania w mocy przez sąd decyzji organu administracyjnego dotyczącej zakazu organizacji lub rozwiązania zgromadzenia możliwa jest tymczasowa ochrona prawna wolości zgromadzeń przez FTK w trybie § 32 ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym, przewidującym możliwość wydania przez FTK tymczasowego zarządzenia bez wyznaczania rozprawy²⁶. Stosownie do treści tego przepisu FTK może *ad hoc* uregulować status prawny zgromadzenia w sytuacjach spornych, o ile zarządzenie takie może zapobiec poważnym konsekwencjom oraz aktom przemocy lub też z każdego innego ważnego powodu ze względu na interes społeczny. Postępowanie tego rodzaju ma miejsce zazwyczaj wtedy, gdy sprawa wymaga rozstrzygnięcia istotnego zagadnienia prawnego, a zwłaszcza

²³ Ze względu na to, że ustawodawca kwalifikuje zgromadzenia spontaniczne jako szczególnego rodzaju (por. rozdział 4 ustawy), procedura rozwiązania zgromadzenia nie następuje na zasadach ogólnych przewidzianych w art. 20, a w rozdziale 4 ustawy. Stosownie do art. 28 ust. 2 prawo do rozwiązania takiego zgromadzenia ma nie organ gminy, który jest co do zasady organem właściwym do spraw zgromadzeń, a funkcjonariusz kierujący działaniami Policji.

²⁴ Decyzja Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 16 maja 2011 r., WSO.VII.5310.47.2011.JZ.

²⁵ Szerzej zob. A. Gajda, *Wybrane problemy związane ze stosowaniem polskich przepisów prawa o zgromadzeniach w kontekście konstytucyjnej wolności zgromadzeń*, [w]: W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk (red.), *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki. Prawo Naszych Sąsiadów*, t. 1, Rzeszów–Przemysł 2013, s. 152–155.

²⁶ Bundesverfassungsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473).

gdy nie jest możliwe definitywne rozstrzygnięcie kwestii spornej wniesionej przez wnioskodawcę w postępowaniu głównym (zwykłym). Ponadto na mocy tymczasowego postanowienia FTK może zawiesić lub odroczyć wejście w życie przepisu prawa do chwili rozstrzygnięcia spornej kwestii. Wniosek o wydanie tymczasowego postanowienia przez FTK jest skuteczny, o ile jest dopuszczalny i uzasadniony. W niemieckiej doktrynie nie ma jasności co do kwestii dopuszczalności takiego wniosku. W przedmiotowych postanowieniach FTK występuje stwierdzenie, że wydanie tymczasowego postanowienia jest możliwe tylko wtedy, kiedy środek prawny w postępowaniu administracyjnym nie jest niedopuszczalny i nieuzasadniony. Paragraf 32 ustawy o FTK dopuszcza wydanie postanowienia tymczasowego bez względu na rodzaj postępowania. Wniosek o wydanie postanowienia tymczasowego może złożyć każdy, kto może być stroną w postępowaniu administracyjnym²⁷.

W uzasadnieniu wyroku z 18 września 2014 r. TK wskazał: „Wymóg efektywności kontroli rozstrzygnięć zapadłych w danej sprawie należy rozpatrywać w perspektywie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji)”²⁸. Co prawda w wyroku tym chodziło o brak efektywnej kontroli sądów nad decyzjami organów zakazującymi organizacji zgromadzenia, to jednak podobny problem istnieje w odniesieniu do kwestii rozwiązywania zgromadzeń spontanicznych, ustawodawca nie przewidział bowiem w ogóle możliwość weryfikacji wydanej przez Policję decyzji na drodze sądowej. Tymczasem, jak się wydaje, każde pokojowe zgromadzenie, niezależnie od tego, czy jest kwalifikowane jako zwykłe, czy nagłe i spontaniczne, kwalifikuje się do ochrony prawnej, jaką przewiduje art. 57 Konstytucji, z jego ochroną sądową na wypadek bezpodstawnego rozwiązania łącznie.

Ponadto procedura rozwiązania zgromadzenia spontanicznego powinna być zgoła inna niż w przypadku zgromadzeń zwykłych. Stosownie do art. 20 ust. 4 ustawy – Prawo o zgromadzeniach organizatorowi zgromadzenia przysługuje prawo wniesienia odwołania od decyzji o rozwiązaniu zgromadzenia do sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę organu gminy w terminie 7 dni od dnia rozwiązania zgromadzenia, z tym że sądowi rozpatrzenie odwołania może zająć nawet 30 dni. Takie unormowanie godzi-

²⁷ Niezależnie od tego uprawnionemu podmiotowi przysługuje prawo skargi konstytucyjnej na postanowienie sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 93 ust. 1 pkt 4a ustawy zasadniczej oraz § 90 ust. 1 ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym skargę konstytucyjną może złożyć „każdy”, kto uważa, że władza publiczna naruszyła jego prawa podstawowe lub prawa wymienione w art. 20 ust. 4, 33, 38, 101, 103 i 104 ustawy zasadniczej. Przez pojęcie „każdy” rozumie się wszystkie osoby lub grupy osób. Zdolność do złożenia skargi wynika z uprawnień wynikających z uprawnień podstawowych. Podmiotem uprawnionym do złożenia skargi mogą być także osoby prawne, o ile odnosi się do nich prawo podstawowe.

²⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r., K 44/12, OTK-A 2014, nr 8, poz. 92.

łoby w oczywisty sposób w istotę i przesłanki zgromadzeń spontanicznych. Dlatego też zasadnym wydaje się objęcie doraźnej kontroli nad decyzjami Policji przez sąd w zakresie zgromadzeń spontanicznych na przedstawiony wyżej wzór niemiecki.

Wnioski

- Z przeprowadzonej analizy wynikają następujące wnioski.
- 1) W nocy z 16 na 17 grudnia pod gmachem obrad Sejmu miało miejsce **legalne zgromadzenie** spontaniczne, w ramach którego na krótki okres zastosowano formę protestu siedzącego przy zastosowaniu biernego oporu, skierowanego przeciwko politykom dopuszczającym się w ocenie manifestantów zamachu na wolność mediów.
 - 2) **Nie zaistniały przesłanki do rozwiązania zgromadzenia**²⁹. Nieuprawnione, w przekonaniu autora, rozwiązanie zgromadzenia prowadzi do niebezpiecznego dla każdej demokracji efektu mrozącego (*cheeling effect*), który paraliżująco wpływa na debatę publiczną i cały proces komunikacji społecznej za pośrednictwem zgromadzeń. W kontekście grudniowych wydarzeń nie powinno uchodzić uwadze, że zgromadzenia stanowią jedną z form manifestowania woli narodu jako suwerena³⁰. Są więc one przejawem dialogu suwerena z reprezentującymi państwo organami³¹. Zgromadzenia stanowią w szczególności formę walki o prawa mniejszości, zwłaszcza opozycji politycznej³². W tym celu, jak zauważa TK, konieczne jest, aby ograniczenia wolności zgromadzeń nie prowadziły do zamrożenia debaty społecznej³³. Trybunał Konstytucyjny dostrzegł także, że zgromadzenia: „spełniają istotną rolę mechanizmu wczesnego ostrzegania, ukazując organom przedstawicielskim i opinii publicznej potencjalne i już istniejące źródła napięć (...) i umożliwiają odpowiednio wczesną korektę polityki”³⁴. W innym wyroku zaznaczył, że wolność zgromadzeń

²⁹ Wyłuszczenie Ł.I.

³⁰ Por. B. Olma, *Zgromadzenia publiczne w ujęciu normatywnym*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2011, nr 1, s. 94.

³¹ Por. J. Sułkowski, *Art. 57*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 1359.

³² Por. K. Mamak, *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, s. 9–10; S. Gajewski, A. Jakubowski, *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 8.

³³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2008 r., P 15/08, OTK ZU nr 6/A/28, poz. 105.

³⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r., K 21/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 4.

- stanowi konieczny element demokracji i warunkuje korzystanie z innych wolności i praw człowieka związanych ze sferą życia publicznego³⁵. Po analizie grudniowych wydarzeń i ich późniejszych skutków warto przypomnieć stanowisko TK w kwestii relacji polityka – wolność zgromadzeń. Według trybunału władza publiczna jest zobowiązana do zagwarantowania realizacji tej wolności, niezależnie od wyznawanych przekonań partyjno-politycznych, wszak wolność zgromadzeń jest wartością konstytucyjną, a nie wartością określaną przez demokratycznie legitymowaną, w danym momencie sprawującą władzę większość polityczną³⁶.
- 3) Bardzo poważnym mankamentem obecnej regulacji jest brak ochrony prawnej zgromadzeń na wypadek rozwiązania zgromadzenia spontanicznego. Jak wynika z systemowej wykładni ustawy – Prawo o zgromadzeniach, w takim wypadku nie istnieje możliwość zaskarżenia decyzji o rozwiązaniu zgromadzenia do sądu, który sprawowałby kontrolę nad prawidłowością przesłanek i okoliczności rozwiązania zgromadzenia. **Brak ochrony prawnej zgromadzeń na wypadek rozwiązania zgromadzenia spontanicznego jest nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawa**³⁷. Należy wyraźnie podkreślić, że każde pokojowe zgromadzenie kwalifikuje się do ochrony prawnej, jaką przewiduje art. 57 Konstytucji. Skoro tak, to zapewniona powinna być także możliwość zaskarżenia decyzji o rozwiązaniu zgromadzenia spontanicznego wydanej przez odpowiedzialnego funkcjonariusza policji.
 - 4) Bodnar i Szwaśt postulują ochroną prawną wolności zgromadzeń realizowaną przez Sąd Najwyższy. Swoją propozycję uzasadniają m.in. tym, że miałyby to „istotne znaczenie z punktu widzenia budowania jednolitej interpretacji wolności gwarantowanej art. 57 Konstytucji RP. Niezależnie od tego, gdzie się odbywają zgromadzenia, sprawy dotyczące wszystkich zakazów trafiałyby do Sądu Najwyższego, który byłby jedynym sądem orzekającym w tych sprawach”, zapewniając najwyższe sędziowskie kwalifikacje i jednolitość orzecznictwa³⁸. Na tym gruncie pojawia się kilka wątpliwości. Po pierwsze, taka jednoinstancyjna procedura kontroli jawi się jednak jako nieco problematyczna z punktu widzenia wymogu dwuinstancyjności postępowania oraz kwestii organizacyjnych. Po drugie, zostanie zapewne sporne, czy SN powinien wkraczać w kompetencje TK.

³⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., K 34/99, OTK 2000, nr 5, poz. 142.

³⁶ Wyrok TK, K 21/05.

³⁷ Wyłuszczenie Ł.I.

³⁸ A. Bodnar, M. Szwaśt, *Wolność zgromadzeń publicznych w Polsce po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 września 2014 r.*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka „ANALIZY i REKOMENDACJE” 2015, z. 2, s. 10–11, http://www.hfhr.pl/wpcontent/uploads/2015/02/hfpc_analiza_i_rekomendacje_22015.pdf (dostęp: 25.02.2016 r.).

Niezależnie od sprawy własności rzeczowej, z całą pewnością potrzebna jest zmiana regulacji, zapewniająca doraźną ochronę wolności zgromadzeń.

Słowa kluczowe: wolność zgromadzeń, zgromadzenia spontaniczne, rozwiązanie zgromadzenia, ochrona prawna zgromadzenia.

Bibliografia

- Bodnar A., Szwast M., *Wolność zgromadzeń publicznych w Polsce po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 września 2014 r.*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka „ANALIZY i REKOMENDACJE” 2015, z. 2.
- Gajda A., *Wybrane problemy związane ze stosowaniem polskich przepisów prawa o zgromadzeniach w kontekście konstytucyjnej wolności zgromadzeń*, [w]: W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk (red.), *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki. Prawo Naszych Sąsiadów*, t. 1, Rzeszów–Przemyśl 2013.
- Gajewski S., Jakubowski A., *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Iluk Ł., *Regulacje prawne wolności zgromadzeń w Republice Austrii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego, Ius et Administratio” 2006, z. 4(12).
- Kulesza J., *Obrona konieczna prawa do wizerunku w polskim i niemieckim prawie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2016, z. 2, s. 104–125.
- Kulesza W., *Blokada, demonstracja, strajk. Granice wolności zgromadzeń i strajku w polskim prawie karnym na tle prawa niemieckiego*, Łódź 1991.
- Mamak K., *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Olma B., *Zgromadzenia publiczne w ujęciu normatywnym*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2011, nr 1, s. 94–104.
- Sułkowski J., *Art. 57*, [w]: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Bezpieczeństwo i porządek publiczny a konstytucyjna ochrona pokojowych zgromadzeń – rozwiązanie zgromadzenia spontanicznego przed Sejmem w grudniu 2016 r.

SAFETY AND PUBLIC ORDER AGAINST CONSTITUTIONAL
PROTECTION OF PEACEFUL ASSEMBLIES
– SPONTANEOUS ASSEMBLY DISMANTLING AT THE PARLIAMENT
SIT IN DECEMBER 2016
– CASE STUDY WITH GERMAN LAW OF ASSEMBLIES
IN THE BACKGROUND

S u m m a r y

The aim of the paper is to present the democratic value of spontaneous assemblies and the problematic of their dismantling. It contains the legal analysis case of the spontaneous assembly dismantling legality at the parliament sit in December 2016. Lack of legal supervision over the spontaneous assembly dismantling in Polish law encourages *de lege ferenda* reflection. Due to that German legal solutions in this field were presented.

Key words: assemblies freedom, spontaneous assemblies, assembly dismantling, assembly legal protection.

ОБЩЕСТВЕННЫЙ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПОРЯДОК,
А ТАКЖЕ КОНСТИТУЦИОННАЯ ЗАЩИТА МИРНЫХ СОБРАНИЙ
– РЕШЕНИЕ СПОНТАННОГО СОБРАНИЯ ПЕРЕД СЕЙМОМ В ДЕКАБРЕ 2016 Г.
– ИССЛЕДОВАНИЕ СЛУЧАЯ НА ФОНЕ НЕМЕЦКОГО ПРАВА О СОБРАНИЯХ

Р е з ю м е

Целью статьи является предоставление демократической ценности спонтанных собраний, а также проблематики, связанной с их решением. К решению предметной проблематики будет добавлено анализ казуса мирного протеста перед сеймом в декабре 2017 г. с точки зрения его законного решения. Отсутствие в польском правопорядке юридических регулировок касательно контроля решения мирного собрания склоняет к рефлексии *de lege ferenda*. В последней части представлены немецкие решения, которые эффективно функционируют в Германии уже несколько десятков лет.

Ключевые слова: свобода собраний, мирные собрания, решение собрания, юридическая защита собрания.

Tłum. na j. rosyjski Michał Mościcki