

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2025.02.01.02>

prof. dr hab. Mirosław KARPIUK

<https://orcid.org/0000-0001-7012-8999>

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

e-mail: miroslaw.karpiuk@uwm.edu.pl

Wolność zgromadzeń i jej ograniczenia

Streszczenie

Wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich przysługuje każdemu, jednak w szczególnych okolicznościach może być ograniczana. Ograniczenia te nie mogą być dowolne, a wyraźnie wynikać z przepisów rangi ustawowej i nie mogą przy tym podlegać wykładni rozszerzającej. Wolność zgromadzeń jest podstawowym elementem determinującym status demokratycznego społeczeństwa i pozwala na wyrażanie poglądów, w tym krytycznych wobec władzy publicznej. Rządzący nie tylko nie mogą ingerować w przebieg zgromadzenia (jeżeli ma charakter pokojowy) oraz głoszone hasła, ale są też zobowiązani do jego ochrony.

Słowa kluczowe: wolność zgromadzeń, wolności polityczne, ograniczenie wolności zgromadzeń, społeczeństwo obywatelskie.

Wstęp

Wolność zgromadzeń stanowi fundament funkcjonowania zarówno człowieka jako jednostki społecznej, jak też demokratycznego państwa prawnego jako dobra wspólnego wszystkich obywateli¹.

Ustrojodawca każdemu zapewnia wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich². Wolność zgromadzeń należy do kategorii wolności politycznych. Nie ma ona charakteru bezwzględneho i w niektórych przypadkach ustawodawca dopuszcza jej ograniczenie.

¹ P. Zacharczuk, *Moralność publiczna jako przesłanka ograniczania wolności zgromadzeń*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2020, t. 23, s. 334.

² Art. 57 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej Konstytucja RP.

W art. 57 Konstytucji RP wskazana jest jedna z wolności politycznych, która w zasadniczym wymiarze odnosi się do uczestnictwa jednostek w życiu publicznym, ustalania i realizowania wspólnie określonych celów, uzyskiwania informacji o sposobie działania organów władzy publicznej oraz udziału w ich powoływaniu. Widziany w tym kontekście ten przepis określa sferę wolności jednostki, wskazując na swobodę podejmowania określonych działań. Stanowi on również jeden z podstawowych elementów determinujących status jednostki w relacji do państwa, przez co staje się rozstrzygnięciem, które ma ważne znaczenie w perspektywie konstytucyjnego modelu ustrojowego³.

Zgromadzenie jest szczególnym rodzajem wyrażania poglądów, przekazywania informacji oraz oddziaływania na postawy innych osób. Jest to bardzo ważny środek komunikacji międzyludzkiej, zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej, oraz forma uczestnictwa w debacie publicznej, a w konsekwencji też w sprawowaniu władzy w demokratycznym społeczeństwie. Celem wolności zgromadzeń jest zarówno zapewnienie autonomii oraz samorealizacji jednostki, jak również ochrona procesów komunikacji społecznej niezbędnych z punktu widzenia funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. U podstaw wolności zgromadzeń znajduje się nie tylko interes poszczególnych jednostek, ale również interes ogólnospołeczny. Stanowi ona niezbędny element demokracji i warunkuje korzystanie z innych wolności i praw człowieka związanych ze sferą życia publicznego. Z tych też względów podlega ona szczególnie intensywnej ochronie konstytucyjnej⁴.

Realizacja wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich świadczy o dojrzałości społeczeństwa obywatelskiego, które może w ten sposób wypowiadać się w różnych sprawach, w tym publicznych. Może krytykować poczynania władzy, która nie tylko nie ma prawa tego negować, a musi takie zgromadzenie chronić jako wyraz demokracji.

Celem artykułu jest dokonanie analizy wolności zgromadzeń jako formy, za pośrednictwem której społeczeństwo pokojowo może manifestować swoje niezadowolenie z działań władzy publicznej. Podstawową metodą badawczą wykorzystaną w artykule jest metoda dogmatyczno-prawna, która pozwoliła na przeanalizowanie przepisów prawnych chroniących tę wolność polityczną, jak i w szczególnych okolicznościach pozwalających na jej ograniczenie. Zastosowano także metodę teoretyczno-prawną. Za jej pośrednictwem, w oparciu o poglądy doktryny, wyjaśniono podstawowe założenia leżące u podstaw tej wolności.

³ Wyrok TK z dnia 18 września 2014 r., K 44/12, OTK-A 2014, nr 8, poz. 92.

⁴ Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 34/99, OTK 2000, nr 5, poz. 142.

Wolność zgromadzeń

Prawodawca międzynarodowy stanowi, że każdy ma prawo do wolności swobodnego, pokojowego zgromadzania się⁵. Wolność zgromadzeń, wraz z wolnością słowa oraz zrzeszania się, gwarantuje jednostce rzeczywisty udział w życiu społecznym oraz politycznym. Jej zapewnienie jest konieczne dla prezentowania w sferze publicznej poglądów i przekonań, dla skutecznego oddziaływania na polityczną i społeczną rzeczywistość, czy też dla manifestowania przynależności do określonych wspólnot (religijnych, politycznych, kulturowych). Wolność zgromadzeń odgrywa również szczególną rolę w zakresie realizacji prawa do pełnego i równoprawnego z innymi grupami udziału w życiu społecznym i politycznym przez grupy mniejszościowe⁶.

Konstytucja RP w art. 57 zapewnia wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich każdemu, zatem nie jest to wolność, z której można korzystać tylko ze względu na obywatelstwo.

Wolność zgromadzeń przysługuje każdemu, a zatem zarówno osobom fizycznym (obywatelom polskim, cudzoziemcom, bezpaństwowcom), jak i osobom prawnym (np. stowarzyszeniom, partiom politycznym). Beneficjentem tej wolności nie będą jednak organy państwa czy samorządu terytorialnego, jak również osoby prawne państwowe lub komunalne. Przy czym należy podkreślić, że z ochrony, którą ustrojodawca gwarantuje w art. 57 Konstytucji RP, korzystają tylko zgromadzenia pokojowe. Nie jest zgromadzeniem pokojowym takie, które przebiega w sposób naruszający prawa oraz wolności innych osób, jak również takie, którego uczestnicy nawołują do użycia przemocy, znieważają i pomawiają inne osoby, niszczą ich mienie lub mienie publiczne. Sam fakt, że zgromadzenie jest kontrdemonstracją organizowaną w opozycji do innego zgromadzenia, nie stanowi automatycznie, że będzie miało ono pokojowy charakter. Na organach państwa ciąży obowiązek ochrony pokojowych zgromadzeń i przeciwdziałania organizowaniu zgromadzeń niepokojowych⁷. Warunkiem objęcia zgromadzenia

⁵ Art. 11 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.), dalej konwencja; art. 21 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 38, poz. 167 ze zm.), dalej pakt; art. 12 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U.UE z 2010 r., C 83, s. 389); art. 20 ust. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html>, [pobrano dn.: 20.07.2024 r.].

⁶ A. Gliszczyńska-Grabias, L. Wiśniewski, [w:] R. Wieruszewski (red.), *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, Warszawa 2012, LEX/el., art. 21.

⁷ M. Florczak-Wątor, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX/el., art. 57.

prawnokonstytucyjną ochroną jest jego pokojowy charakter. Warunek ten dotyczy wszystkich zgromadzeń w rozumieniu art. 57 Konstytucji RP, nie ma tutaj znaczenia ich cel i rodzaj, czy są publiczne, czy niepubliczne⁸.

Konstytucja w art. 57 wyraża wolność, co oznacza, że poszczególne elementy regulacji konstytucyjnej w nim przewidzianej co do zasady należy postrzegać przez pryzmat określonej sfery autonomicznego działania jednostek, które to działanie w zakresie określonym w tym przepisie pozostaje wolne od ingerencji władzy publicznej. Rolą państwa jest zapewnienie warunków do realizacji danej wolności, a ewentualna jego interwencja powinna zawsze mieć charakter wyjątkowy⁹. Możliwość organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich ustrojodawca określa nie jako prawo zgromadzeń, ale jako wolność zgromadzeń, co stanowi istotne rozróżnienie, ponieważ gdy mamy do czynienia z wolnością, to państwo jej nie tworzy, a ma jedynie zabezpieczyć jej realizację¹⁰.

Przyjmuje się szerokie rozumienie zgromadzeń jako zgrupowań osób rozważających wspólnie sprawy zarówno publiczne, jak i niepubliczne (prywatne). Wolność zgromadzeń jest funkcjonalnie związana z wolnością wyrażania opinii jako istotą prawa obywatelskiego (politycznego) realizowanego w społeczeństwie obywatelskim, jak również z wolnością stowarzyszania się¹¹.

Według definicji legalnej zgromadzeniem jest zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób, w określonym miejscu oraz w celu odbycia wspólnych obrad lub też w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych. Z kolei zgromadzeniem spontanicznym jest zgromadzenie odbywające się w związku z zaistniałym nagłym oraz niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, którego odbycie w innym terminie byłoby niecelowe, bądź też mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej¹².

Ograniczanie wolności zgromadzeń

Według art. 11 ust. 2 konwencji prawo każdego do swobodnego, pokojowego zgromadzania się nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które są określone ustawowo i są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na bezpieczeństwo państwa lub bezpieczeństwo publiczne, ochronę porządku i zapobieganie

⁸ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016, LEX/el., art. 57.

⁹ Wyrok TK z dnia 18 września 2014 r., K 44/12, OTK-A 2014, nr 8, poz. 92.

¹⁰ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX/el., art. 57.

¹¹ Wyrok TK z dnia 18 stycznia 2006 r., K 21/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 4.

¹² Art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1389 ze zm.), dalej p.z.

przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. W klauzuli limitacyjnej zawartej w art. 11 ust. 2 konwencji pojawia się kategoria społeczeństwa demokratycznego, która wyznacza granice dopuszczalności ograniczeń wolności i praw człowieka. Ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tej wolności, zgodnie z kryterium konieczności, a także w związku z określonymi wartościami chronionymi przez państwo – podejmowana jest właśnie w społeczeństwie demokratycznym¹³. Ograniczenia muszą być konieczne w demokratycznym społeczeństwie. Sytuacyjne ustalenie poziomu konieczności w odniesieniu do samych zdarzeń jest konfrontowane z ogólnym pojęciem demokratycznego społeczeństwa. Ta sytuacyjność wpływa zatem nie tylko na pomiar konieczności, ale też na skonfigurowanie tej konieczności ze standardem społeczeństwa demokratycznego¹⁴.

W art. 21 paktu nie tylko uznaje się prawo do spokojnego zgromadzania się, ale też wskazuje się, że na wykonywanie tego prawa mogą być nałożone ustawowe ograniczenia, konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa publicznego, porządku publicznego, dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej, czy też praw i wolności innych osób¹⁵. Bezwzględny charakter będą miały ograniczenia zawarte w art. 20 paktu, w którym prawodawca międzynarodowy stanowi, że propaganda wojenna powinna być ustawowo zakazana, jak też popieranie w jakikolwiek sposób nienawiści narodowej, rasowej lub religijnej, stanowiące podżeganie do dyskryminacji, wrogości lub gwałtu.

Ustrojodawca w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wyraźnie wskazuje, że ograniczenia dotyczące korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane jedynie w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, czy też wolności i praw innych osób¹⁶. Wymóg dotyczący wprowadzania ograniczeń wolności konstytucyjnych musi odpowiadać regule konieczności w demokratycznym państwie, co oznacza nakaz zachowania zasady proporcjonalności, która nakazuje: 1) stosowanie środków umożliwiających skuteczną realizację zamierzonych celów; 2) stosowanie środków niezbędnych, najmniej uciążliwych dla jednostki; 3) zachowanie

¹³ T. Jasudowicz, *Meandry demokracji i dobrej wiary w systemie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – w poszukiwaniu zdrowego nurtu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2019, nr 2, s. 89.

¹⁴ L. Leszczyński, *Kryterium „konieczności w demokratycznym społeczeństwie” w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – studium teoretycznoprawne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 1, s. 48.

¹⁵ Zob. także M. Karpiuk, *Miejsce organizacji pozarządowych w sferze obronności, bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 2023, s. 16–17.

¹⁶ Zob. także M. Czuryk, *Prawo do ochrony zdrowia pod rządami Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] J. Szymanek (red.), *25 lat stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2023, s. 409; M. Karpiuk, *Ograniczenie wolności uzewnętrzniania wyznania ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2017, t. 9, s. 12–14.

odwiedniej proporcji pomiędzy korzyścią, która ma być osiągnięta za pośrednictwem zastosowanych środków, a ciężarem nałożonym na jednostkę¹⁷. Zakres ograniczenia musi zatem czynić zadość zasadzie proporcjonalności, co oznacza, że stopień ingerencji w prawa i wolności jednostki musi być uzasadniony rangą chronionego interesu publicznego¹⁸. W przypadku stosowania zasady proporcjonalności należy uwzględniać konkretne okoliczności danej sprawy¹⁹. Wymóg proporcjonalności nakazuje uwzględniać regułę ścisłego stosowania ograniczeń, zakazuje się tym samym ich domniemywania. Wymóg wykładni zgodnie z tą zasadą nakazuje, że w razie wątpliwości co do treści normy prawnej przeważać będzie taka dyspozycja, która mniej ingeruje w wolności podmiotu, w stosunku do którego przepisy są stosowane. W aspekcie indywidualnym zabezpiecza prawa podmiotów, a w aspekcie generalnym gwarantuje zupełność oraz niesprzeczność systemu prawa, który został zbudowany na prowolnościowej aksjologii²⁰.

Ograniczeniem wolności zgromadzeń jest każda reakcja władzy publicznej, która jest dolegliwa dla organizatorów, potencjalnych manifestantów lub kontrdemonstrantów, rzeczywistych manifestantów lub osób chcących zachować neutralność. Dotyczyć ona może zarówno ograniczeń odnoszących się do treści głoszonych opinii, jak też posiadanych plakatów, banerów, emblematów, miejsca, terminu, hałasu związanego z demonstracją, czy sankcji stosowanych przed, w trakcie i po zgromadzeniu. Nie będzie miało tutaj znaczenia, kiedy reakcja zostanie podjęta, ważne jest, że ma ona związek z planowanym, realizowanym lub odbytym zgromadzeniem. Z uwagi na wagę i rolę wolności pokojowych zgromadzeń w demokratycznym państwie prawnym wszelkie wprowadzane ograniczenia powinny być oceniane szczególnie surowo i restrykcyjnie²¹.

W związku z faktem, że wolność zgromadzeń jest konstytucyjnie chroniona, to jakiegokolwiek jej ograniczenia muszą być wprost przewidziane przez ustawodawcę. Wykluczone są wszelkie interpretacje rozszerzające czy wnioskowanie przez analogię. Ewentualna interwencja organów władzy publicznej w wolność zgromadzeń musi mieć charakter wyjątkowy²².

Decyzję o zakazie zgromadzenia, jak stanowi art. 14 p.z., wydaje się, jeżeli: 1) jego cel narusza wolność pokojowego zgromadzania się, a jego odbycie narusza zasady organizowania zgromadzeń albo cel zgromadzenia lub jego odbycie naruszają przepisy karne; 2) jego odbycie może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi

¹⁷ Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 34/99, OTK 2000, nr 5, poz. 142.

¹⁸ A. Szmyt, *Z problematyki wolności i praw społeczno-gospodarczych obywateli (wybrane doświadczenia legislacyjne)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, nr 1, s. 530.

¹⁹ A. Wiśniewski, *Proporcjonalność i fair balance w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2019, nr 2, s. 61–62.

²⁰ J. Holcher, *In dubio pro libertate jako dyrektywa interpretacyjna – uwagi na kanwie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 7–8, s. 91–92.

²¹ Postanowienie SN z dnia 2 października 2022 r., I NSNc 247/22, OSNKN 2022, nr 4, poz. 24.

²² Postanowienie SA w Lublinie z dnia 12 października 2018 r., I ACz 1145/18, LEX nr 2559817.

albo mieniu w znacznych rozmiarach; 3) zgromadzenie ma się odbyć w miejscu i czasie, w których odbywają się zgromadzenia organizowane cyklicznie.

Ustawodawca członkom wspólnoty uczelni przyznaje prawo organizowania zgromadzeń na terenie uczelni, przy czym zorganizowanie zgromadzenia w lokalu uczelni wymaga zgody rektora. Rektor odmawia udzielenia zgody lub zakazuje zgromadzenia, jeżeli jego cel lub program naruszają przepisy prawa. Rektor na zgromadzenie może delegować swojego przedstawiciela. Organizatorzy zgromadzeń odpowiadają przed organami uczelni za ich przebieg. Rektor albo jego przedstawiciel, po uprzedzeniu organizatorów, rozwiązuje zgromadzenie, jeżeli przebiega ono z naruszeniem przepisów prawa²³. Jeżeli cel lub program zamierzonego zgromadzenia naruszają przepisy prawa, ustawodawca zobowiązuje rektora do odmowy udzielenia zgody na zgromadzenie w lokalu lub zakazania zgromadzenia na terenie uczelni. W każdym z tych przypadków zgromadzenie nie może się odbyć, przy czym ocena, czy przesłanka dotycząca naruszenia przepisów prawa jest spełniona, należy do rektora²⁴.

Odbycie zgromadzenia na terenie byłych hitlerowskich obozów zagłady (Pomnik Zagłady) lub ich strefy ochronnej wymaga zgody wojewody, wydanej w drodze decyzji. Wojewoda odmawia udzielenia zgody, jeżeli: 1) cel lub odbycie zgromadzenia są niezgodne z przepisami u.o.t.z., p.z. lub naruszają przepisy ustaw karnych; 2) odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu znacznej wartości; 3) cel lub odbycie zgromadzenia może naruszyć powagę lub charakter Pomnika Zagłady; 4) podmiot posiadający tytuł prawny do nieruchomości znajdującej się na obszarze Pomnika Zagłady lub jego strefy ochronnej nie wyraził zgody na odbycie zgromadzenia na tej nieruchomości. Zgromadzenie może być rozwiązane, jeżeli jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu znacznej wartości, narusza powagę lub charakter Pomnika Zagłady albo narusza przepisy u.o.t.z., p.z. albo przepisy ustaw karnych, a przewodniczący, uprzedzony o konieczności rozwiązania zgromadzenia, nie czyni tego. Rozwiązanie zgromadzenia następuje przez wydanie decyzji ustnej, która ma być poprzedzona trzykrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszona przewodniczącemu zgromadzenia w obecności zgromadzonych. Nadaje się jej rygor natychmiastowej wykonalności²⁵.

W czasie stanu wojennego, a także stanu wyjątkowego może być zawieszone prawo do organizowania i przeprowadzania wszelkiego rodzaju zgromadzeń, nie dotyczy to jednak zgromadzeń organizowanych przez Kościoły i inne związki wyznaniowe oraz organizacje religijne, które działają w obrębie świątyń, budynków

²³ Art. 52 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 742 ze zm.

²⁴ J. Woźnicki, [w:] J. Woźnicki (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, Warszawa 2019, LEX/el., art. 52.

²⁵ Art. 7 ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 2120 ze zm., dalej u.o.t.z.

kościelnych, w innych pomieszczeniach służących organizowaniu i publicznemu sprawowaniu kultu, jak również zgromadzeń organizowanych przez organy państwa lub organy samorządu terytorialnego²⁶.

Zakończenie

Wolność zgromadzeń należy do podstawowych komponentów demokratycznego państwa prawnego²⁷. Stanowi zatem konieczny element demokracji i powiązanego z nią pluralizmu. Chroni ona leżącą w interesie publicznym możliwość kształtowania i wyrażania opinii różnych grup społecznych i w ten sposób zapewnia im wpływ na demokratyczny proces podejmowania decyzji. Organy władzy publicznej w ten sposób uzyskują informacje nie tylko o poglądach społeczeństwa lub jego części, ale też i o ocenie ich działania²⁸.

Wolność zgromadzeń pozwala na manifestowanie swoich poglądów oraz na pokojowe wpływanie na decyzje władzy publicznej. Umożliwia realizację wspólnych postulatów gromadzących się, a także manifestowanie niezadowolenia wobec rządzących. Pozwala na trwanie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego, będąc też formą jego organizowania się.

Ma ona znaczenie nie tylko dla ochrony interesów mniejszości, ale także dla ochrony interesów większości, która ma ograniczone możliwości wpływu na zachowania władzy publicznej w okresie między aktami wyborów parlamentarnych (lokalnych). Wolność ta może też stanowić istotny element mechanizmu, który oddziałuje na sferę publiczną, niezależną od permanentnej aktywności partii politycznych i innych silnych instytucjonalnie organizacji. Dzięki zgromadzeniom zwiększa się możliwość oddziaływania organizacji i grup społecznych na życie publiczne. Tworzą one organizacyjne i funkcjonalne formy dla realizacji konstytucyjnej wolności słowa i wolności przekazywania i otrzymywania różnorodnych treści, które bez konstytucyjnych gwarancji wolności zgromadzeń nie miałyby takiej szansy dotarcia do adresatów. Wolność zgromadzeń należy do podstawowych, fundamentalnych politycznych praw człowieka. Władza publiczna ma obowiązek zagwarantowania realizacji tej wolności, niezależnie od wyznawanych przekonań politycznych, ponieważ nie jest ona wartością określaną przez demokratycznie legitymowaną, w danym momencie sprawującą

²⁶ Art. 22 Ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2091) oraz art. 16 Ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1928).

²⁷ P. Ruczkowski, *Decyzja w sprawie zakazu zgromadzeń publicznych jako przykład reglamentacji administracyjnoprawnej wolności i praw jednostki*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2, s. 79.

²⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 289–290.

władzę – większość polityczną. Wolność zgromadzeń w aspekcie pozytywnym dotyczy organizowania zgromadzenia, udziału w nim oraz kierowania zgromadzeniem. Negatywny aspekt wolności zgromadzeń to prawo do niebrania w nim udziału. Władza publiczna ma obowiązek ochrony zgromadzenia, by nie było ono zakłócanie przez osoby trzecie, a jego usiłowanie powinno się spotkać z odpowiednią reakcją²⁹.

Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Czuryk M., *Prawo do ochrony zdrowia pod rządami Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] J. Szymanek (red.), *25 lat stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2023.
- Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016.
- Holcher J., *In dubio pro libertate jako dyrektywa interpretacyjna – uwagi na kanwie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 7–8.
- Jasudowicz T., *Meandry demokracji i dobrej wiary w systemie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – w poszukiwaniu zdrowego nurtu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2019, nr 2.
- Karpiuk M., *Miejsce organizacji pozarządowych w sferze obronności, bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 2023.
- Karpiuk M., *Ograniczenie wolności uzewnętrzniania wyznania ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2017, t. 9.
- Leszczyczyński L., *Kryterium „konieczności w demokratycznym społeczeństwie” w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – studium teoretycznoprawne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 1.
- Ruczkowski P., *Decyzja w sprawie zakazu zgromadzeń publicznych jako przykład reglamentacji administracyjnoprawnej wolności i praw jednostki*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Szmyt A., *Z problematyki wolności i praw społeczno-gospodarczych obywateli (wybrane doświadczenia legislacyjne)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, nr 1.
- Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Wieruszewski R. (red.), *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, Warszawa 2012.

²⁹ Wyrok TK z dnia 18 stycznia 2006 r., K 21/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 4.

Wiśniewski A., *Proporcjonalność i fair balance w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2019, nr 2.

Woźnicki J. (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2019.

Zacharczuk P., *Moralność publiczna jako przesłanka ograniczania wolności zgromadzeń*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2020, t. 23.

Freedom of assembly and its restriction

Summary

Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association but this freedom may be restricted under certain circumstances. However, no such restriction may be arbitrary but must clearly follow from statutory provisions and may not be interpreted in an expansive manner. Freedom of assembly is a fundamental element determining the status of a democratic society and enabling the expression of views, including those critical of a public authority. Governments cannot interfere with the conduction of such assemblies (provided that they are peaceful) and the slogans proclaimed, and are also obliged to protect them.

Key words: freedom of assembly, political freedoms, restriction of freedom of assembly, civil society.