

105/10/A/2004

**WYROK**

z dnia 10 listopada 2004 r.

**Sygn. akt Kp 1/04\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Safjan – przewodniczący  
Teresa Dębowska-Romanowska  
Marian Grzybowski  
Adam Jamróz – sprawozdawca  
Wiesław Johann  
Ewa Łętowska  
Janusz Niemcewicz  
Jerzy Stepień  
Miroslaw Wyrzykowski  
Marian Zdyb  
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 10 listopada 2004 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym, zmieniającego art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297 ze zm.) w zakresie, w jakim zakazuje uczestnictwa w zgromadzeniach osobom, których wygląd zewnętrzny uniemożliwia ich identyfikację, z art. 2 i art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 2) art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. powołanej w punkcie pierwszym, dodającego do ustawy – Prawo o zgromadzeniach art. 10a ust. 2, w zakresie, w jakim ustanawia odpowiedzialność organizatora zgromadzenia za szkodę wyrządzoną przez uczestnika zgromadzenia podczas jego przebiegu lub bezpośrednio po jego rozwiązaniu, z art. 2 i art. 57 Konstytucji,
- 3) art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. powołanej w punkcie pierwszym, dodającego pkt 4 do art. 12 ust. 1 ustawy – Prawo o zgromadzeniach, w zakresie, w jakim wprowadza możliwość rozwiązania zgromadzenia w sytuacji, gdy wygląd uczestników zgromadzenia uniemożliwia ich identyfikację, z art. 2 i art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 19 listopada 2004 r. w M. P. Nr 48, poz. 826.

## o r z e k a:

**1. Art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym, zmieniający art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297, z 1999 r. Nr 41, poz. 412, z 2000 r. Nr 12, poz. 136, z 2001 r. Nr 46, poz. 499 oraz z 2002 r. Nr 153, poz. 1271) w zakresie, w jakim zakazuje uczestnictwa w zgromadzeniach osobom, których wygląd zewnętrzny uniemożliwia ich identyfikację, jest niezgodny z art. 2 oraz z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2. Art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. powołanej w punkcie pierwszym, dodający do ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297 ze zm.) art. 10a ust. 2, jest niezgodny z art. 2 oraz z art. 57 Konstytucji.**

**3. Art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. powołanej w punkcie pierwszym, nadający brzmienie art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297 ze zm.) „wygląd zewnętrzny uczestników zgromadzenia uniemożliwia ich identyfikację”, jest niezgodny z art. 2 oraz z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

**4. Przepisy ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym, wskazane w punktach 1-3, nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą.**

## UZASADNIENIE:

## I

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wnioskiem z 22 kwietnia 2004 r. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 1 pkt 1, art. 1 pkt 5 i art. 1 pkt 6 przedłożonej mu do podpisu 5 kwietnia 2004 r. ustawy z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

Zdaniem Prezydenta zaskarżone przepisy ustawy nowelizującej ustawę – Prawo o zgromadzeniach oraz ustawę – Prawo o ruchu drogowym z naruszeniem art. 57 Konstytucji, a także zasady demokratycznego państwa prawnego ograniczają określoną kategorię osób prawo uczestnictwa w zgromadzeniach pokojowych, ograniczają prawo organizowania zgromadzeń poprzez zastosowanie niejasnych i nieprecyzyjnych przepisów powodujących niepewność adresatów co do zakresu ich praw i obowiązków, a w konsekwencji co do skutków prawnych zachowań niezależnych od woli i działań adresatów ustawy, ponadto umożliwiają przedstawicielom władzy publicznej rozwiązywanie zgromadzeń bez względu na ich przebieg.

Wolność uczestniczenia w zgromadzeniach obejmujących wspólne obrady i wyrażanie stanowiska jest jednym z podstawowych praw jednostki zagwarantowanych w Konstytucji. Wolność zgromadzeń stanowi konieczny element demokracji i warunkuje korzystanie z innych wolności i praw człowieka związanych ze sferą życia publicznego. Zakaz udziału w zgromadzeniach „osobom, których wygląd zewnętrzny uniemożliwia ich identyfikację”, zakłada przyznanie tej wolności konstytucyjnej jedynie jednostkom o

dającej się ustalić tożsamości. Stanowi to oczywiste naruszenie ustawy zasadniczej, która nie nakazuje jawności wyrażania poglądów i opinii w trakcie zgromadzeń publicznych. Dotychczasowy zakaz udziału w zgromadzeniach osób posiadających broń, materiały wybuchowe lub inne niebezpieczne narzędzia znajduje uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych wartościach z uwagi na konieczność ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Niweczenie wolności zgromadzeń z powodu określonego wyglądu zewnętrznego uczestników wykracza natomiast poza granice dopuszczalnej ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa, przez co stanowi naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ustawa nie określa bliżej zwrotu: „wygląd zewnętrzny uniemożliwiający identyfikację”, przez co pozostawia organom władzy publicznej swobodę ustalenia ostatecznego kształtu ograniczeń. Tymczasem przepis ograniczający wolności konstytucyjne, a zwłaszcza przepis niweczący możliwość realizacji danej wolności powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalać, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom, co zapewniałoby jego jednolitą wykładnię i stosowanie.

Prezydent kwestionuje również wprowadzenie do ustawy – Prawo o zgromadzeniach art. 10a ust. 2 ustanawiającego solidarną odpowiedzialność organizatora zgromadzenia ze sprawcą szkody wyrządzonej przez uczestnika tegoż zgromadzenia podczas jego przebiegu lub bezpośrednio po jego rozwiązaniu. Brak definicji „uczestnika zgromadzenia” spowoduje zdaniem Prezydenta ponoszenie przez organizatora odpowiedzialności odszkodowawczej wspólnie z osobą, która dołączyła się do zgromadzenia w trakcie jego trwania i której wyrażane przez uczestników zgromadzenia poglądy są obojętne lub nawet wrogie. We wniosku podkreślono, że literalne brzmienie art. 10a ust. 2 sugeruje brak konieczności zawinienia organizatora zgromadzenia czy zachodzenia związku przyczynowego pomiędzy jego zachowaniem a szkodą wyrządzoną przez osobę, która nie pozostaje z organizatorem zgromadzenia w jakiegokolwiek więzi uzasadniającej jego odpowiedzialność za cudze czyny. W myśl uzasadnienia projektu ustawy celem omawianej regulacji było ułatwienie występowania z roszczeniami odszkodowawczymi podmiotom poszkodowanym w związku z przebiegiem zgromadzenia. Niezależnie od skuteczności realizacji tego celu, kwestionowana regulacja narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę bezpieczeństwa prawnego, nie uwzględniając reguł kreowania odpowiedzialności solidarnej przez ustawodawcę. Na podstawie takiej regulacji organizator zgromadzenia nie jest w stanie ocenić, jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn wywoła określone skutki prawne. Odpowiedzialność organizatora może być bowiem całkowicie niezależna od jego działań, w tym od należytej staranności w zapobieganiu wystąpieniu szkód podczas zgromadzenia lub bezpośrednio po jego rozwiązaniu. Ze względu na ustanowienie odpowiedzialności organizatora zgromadzenia za działania osób niepozostających z nim w jakiegokolwiek relacji, ograniczona została gwarantowana w art. 57 Konstytucji swoboda organizowania zgromadzeń publicznych.

Prezydent podniósł również, że Konstytucja chroni wyłącznie zgromadzenia o charakterze pokojowym, czyli takie, które przebiegają z poszanowaniem integralności fizycznej osób oraz mienia prywatnego i publicznego. Ingerencja władz publicznych w tok przebiegającego pokojowo zgromadzenia nie powinna być dopuszczalna.

Wolność wyrażona w art. 57 Konstytucji nie jest wolnością nieograniczoną. Konstytucja dopuszcza jej ograniczanie w drodze ustawy. Ingerowanie w nią nie może być jednak dowolne, także i w tym wypadku ma zastosowanie art. 31 ust. 3 Konstytucji, określający warunki dopuszczalności ograniczania konstytucyjnych wolności i praw. Ograniczenia takie mogą być ustanowione tylko wówczas, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, przy czym w żadnym wypadku ograniczenia te nie mogą naruszać istoty danej wolności

lub prawa. Celem zmian wprowadzonych zaskarżoną ustawą jest, zgodnie z uzasadnieniem projektu, zapewnienie lepszej kontroli nad zgromadzeniami, których przebieg często stwarza zagrożenie dla osób i mienia. Zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego może być przyczyną ograniczania wolności i praw konstytucyjnych. Jednak zaskarżone zmiany w ustawie – Prawo o zgromadzeniach nie są konieczne dla realizacji powyższych celów. Dotychczasowa regulacja chroni te wartości w sposób wystarczający – zakazuje udziału w zgromadzeniach osobom posiadającym niebezpieczne narzędzia i broń oraz umożliwia rozwiązanie zgromadzenia, którego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, a także w innych przypadkach naruszenia ustawy – Prawo o zgromadzeniach lub ustaw karnych. Ustawa o Policji wskazuje natomiast sytuacje, w których możliwe jest użycie środków przymusu wobec naruszających prawo uczestników zgromadzenia. Przepis o ewentualnym rozwiązaniu pokojowego zgromadzenia z powodu niemożności ustalenia tożsamości jego uczestników, przy braku definicji legalnej tego pojęcia, wprowadza niedopuszczalną dowolność oceny sytuacji przez organy stosujące ustawę. Dlatego też ten przepis ustawy jest niezgodny z Konstytucją – narusza zasadę określoności przepisów prawa i w sposób niedopuszczalny ingeruje w wolność zgromadzeń.

2. Pismem z 28 czerwca 2004 r. Prokurator Generalny przedstawił następujące stanowisko:

1) art. 1 pkt 1 ustawy z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym w zakresie, w jakim nadając brzmienie art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297 ze zm.), zakazuje uczestnictwa w zgromadzeniach osobom, których wygląd zewnętrzny uniemożliwia ich identyfikację, jest niezgodny z art. 2 i art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

2) art. 1 pkt 5 ustawy z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym w zakresie, w jakim dodając w wymienionej w pkt 1 ustawie – Prawo o zgromadzeniach art. 10a ust. 2 ustanawia odpowiedzialność organizatora zgromadzenia za szkodę wyrządzoną przez uczestnika zgromadzenia, powstałą podczas jego przebiegu lub bezpośrednio po jego rozwiązaniu, jest niezgodny z art. 2 i art. 57 Konstytucji;

3) art. 1 pkt 6 ustawy z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym w zakresie, w jakim nadając brzmienie art. 12 ust. 1 pkt 4 wymienionej w pkt 1 ustawie – Prawo o zgromadzeniach, przewiduje możliwość rozwiązania zgromadzenia w sytuacji, gdy wygląd zewnętrzny uczestników uniemożliwia ich identyfikację, jest niezgodny z art. 2 i art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prokurator w pełni podziela zarzuty i argumenty przedstawione we wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Dodatkowo, w odniesieniu do wymogu zachowania przez uczestników zgromadzenia wyglądu zewnętrznego umożliwiającego ich identyfikację, zaznacza, że nie budzi wątpliwości, iż wprowadzony w art. 3 ust. 2 ustawy zakaz uczestnictwa w zgromadzeniach osób, których „wygląd zewnętrzny uniemożliwia ich identyfikację”, będący również przesłanką rozwiązania zgromadzenia (art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy), stanowi ograniczenie wolności zgromadzeń. Konstytucja nie nakazuje jawności, rozumianej jako nakaz zachowania wyglądu zewnętrznego umożliwiającego identyfikację, gdy wyraża się poglądy w trakcie zgromadzeń. Z art. 31 ust. 2 zdania drugiego Konstytucji jasno wynika, że „Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje”.

Zaskarżona do Trybunału ustawa nie wprowadza do nowelizowanej ustawy z 5

lipca 1990 r. definicji zwrotu „wygląd zewnętrzny uczestnika uniemożliwiający jego identyfikację”. Nie określa także cech „wyglądu zewnętrznego” umożliwiających ustalenie tożsamości danej osoby. Przesłanka określona w art. 3 ust. 2 nowelizowanej ustawy – Prawo o zgromadzeniach jest więc sformułowana bardzo ogólnie i nieprecyzyjnie. Duży stopień ogólności tego przepisu powoduje, że nie można określić zakresu dopuszczalnej ingerencji w wolność podmiotów, do których jest on adresowany. Przy braku określoności tej przesłanki znowelizowana ustawa, pozwalając decydować na jej podstawie o rozwiązaniu zgromadzenia przez przedstawiciela organu gminy (art. 12 ust. 1 pkt 4) prowadzi może do dowolności w stosowaniu kwestionowanego przepisu. Regulacje ograniczające prawa i wolności człowieka i obywatela muszą charakteryzować się należyta poprawnością, precyzją i jasnością. Brak normatywnej określoności przepisu narusza wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadę poprawnej legislacji. Ranga konstytucyjnych wolności i praw nakłada obowiązek przestrzegania przez ustawodawcę, określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, dopuszczalnych warunków stanowienia ograniczeń. Niedookreśloność przesłanki „wygląd zewnętrzny uniemożliwiający identyfikację” powoduje, że nie można uznać, że spełnia ona wymóg konieczności. Zaskarżone przepisy art. 1 pkt 1 i art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej są zatem niezgodne z art. 2 i art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 1 pkt 5 ustawy z 2 kwietnia 2004 r. zakwestionowanej przez Prezydenta RP, Prokurator Generalny przypomniał przesłanki odpowiedzialności solidarnej wynikające z art. 441 § 1 k.c., jakimi są: powstanie szkody, jedność szkody, za którą ponoszą odpowiedzialność wszyscy dłużnicy solidarni, wyrządzenie szkody czynem niedozwolonym, związek przyczynowy między szkodą a zdarzeniem, które ją wywołało, za które odpowiedzialność ponosi każdy z podmiotów. Podstawowe znaczenie dla ustalenia kręgu podmiotów odpowiedzialnych solidarnie ma zatem, w ocenie Prokuratora, przypisanie każdemu z tych podmiotów odpowiedzialności deliktowej za daną szkodę. Zaskarżony przepis kształtując odpowiedzialność solidarną organizatora i sprawcy szkody, określa równocześnie odpowiedzialność organizatora za cudze czyny. Tymczasem między nim a uczestnikiem zgromadzenia nie istnieje więź tego rodzaju, która uzasadniałaby taką regulację. Odpowiedzialność organizatora oparto na zasadzie ryzyka, przy czym nie można ustalić związku między tak sformułowaną odpowiedzialnością a organizacją zgromadzenia w sposób określony w art. 10a ust. 1 (sposób zapobiegający powstaniu szkody). Ustawodawca nie określił również przesłanek wyłączających odpowiedzialność organizatora zgromadzenia, chociażby przez odesłanie do art. 10 ust. 1. Odpowiedzialność organizatora ukształtowana została w ten sposób, że miały ją ponosić niezależnie od działań, jakie podejmie i niezależnie od tego czy dochowa staranności przy organizowaniu zgromadzenia. Nie ma tu odniesienia do służb zobowiązanych do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Prokurator podnosi, że dopuszczalne są tylko te ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, które są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób i nie naruszają istoty danej wolności lub prawa. Ukształtowana zaskarżonym przepisem odpowiedzialność organizatora stanowi ograniczenie wolności organizowania zgromadzeń, niespełniające powyższych wymogów.

3. Pismem z 5 listopada 2004 r. stanowisko w sprawie przedstawił Marszałek Sejmu, wnosząc o uznanie, że:

1) art. 1 pkt 1 ustawy z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym, zmieniający art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297 ze zm.) w

zakresie, w jakim zakazuje uczestnictwa w zgromadzeniach osobom, których wygląd zewnętrzny uniemożliwia ich identyfikację, jest niezgodny z art. 2 i art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

2) art. 1 pkt 5 ustawy z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym, polegający na dodaniu w ustawie – Prawo o zgromadzeniach art. 10a ust. 2 w zakresie, w jakim ustanawia odpowiedzialność organizatora zgromadzenia za szkodę wyrządzoną przez uczestnika zgromadzenia, powstałą podczas jego przebiegu lub bezpośrednio po jego rozwiązaniu, jest niezgodny z art. 2 i art. 57 Konstytucji,

3) art. 1 pkt 6 ustawy z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym, zmieniający art. 12 ust. 1 ustawy – Prawo o zgromadzeniach w zakresie, w jakim, w pkt 4 wprowadza możliwość rozwiązania zgromadzenia w sytuacji, gdy wygląd zewnętrzny uczestników zgromadzenia uniemożliwia ich identyfikację, jest niezgodny z art. 2 i art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Odwołując się do wcześniejszego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Marszałek Sejmu podkreślił, że wolność zgromadzeń podlega szczególnie intensywnej ochronie konstytucyjnej. Organy władzy publicznej mają obowiązek poszanowania i zapewnienia tej wolności także wtedy, gdy jest ona wykorzystywana dla krytyki ich działalności. Niemniej zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji wolność zgromadzeń nie stanowi wartości nieograniczonej.

Odnosząc się do pierwszego z zakwestionowanych we wniosku Prezydenta RP przepisów (art. 1 pkt 1 ustawy z 2 kwietnia 2004 r.), Marszałek Sejmu podkreślił, że taka regulacja ma na celu rozszerzenie katalogu okoliczności, które wykluczają możliwość wzięcia udziału w zgromadzeniu. W myśl przepisu, w zgromadzeniach nie mogłyby uczestniczyć osoby, „których wygląd zewnętrzny uniemożliwia ich identyfikację”. Oznacza to, że za jedno z głównych kryteriów ograniczenia konstytucyjnego prawa do zgromadzeń ustawodawca przyjął faktyczną zdolność organu władzy publicznej (organu gminy lub jego przedstawiciela) do ustalenia tożsamości uczestnika zgromadzenia na podstawie jego wyglądu zewnętrznego. Niezależnie od przebiegu zgromadzenia organ administracji publicznej mógłby zgromadzenie rozwiązać, jeśli nie zidentyfikuje osoby biorącej w nim udział.

Takie ograniczenie jest nadmierne, a jego uciążliwość jest nieproporcjonalna do celu, któremu miało służyć. Odbiera ono bowiem prawo udziału w zgromadzeniach nie tylko „osobom zamaskowanym”, które swoim agresywnym zachowaniem zagrażają bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu, ale również osobom, które poprzez swój ubiór oraz sposób zachowania publicznie, w sposób pokojowy manifestują swoje poglądy, np. różnego rodzaju happeningi, teatry uliczne, sprzeciwy wobec polityki organów państwa, w maskach znanych polityków.

O ile dotychczasowy zakaz udziału w zgromadzeniach osób posiadających przy sobie broń, materiały wybuchowe lub inne niebezpieczne narzędzia jest uzasadniony, ponieważ zgromadzenie uzbrojonych osób teoretycznie zawsze może stanowić realne zagrożenie dla ludzi i mienia, to nie każdy przypadek zakrycia twarzy, uniemożliwiający identyfikację danej osoby, stanowi czyn potencjalnie niebezpieczny lub zapowiada, że zgromadzenie zmieni swój pokojowy charakter. Nie rozróżnia się tu złożoności stanów faktycznych, jakie w praktyce mogą wystąpić, nakładając na wszystkich uczestników zgromadzeń zbyt rygorystyczne ograniczenia.

Ponadto art. 1 pkt 1 ustawy z 2 kwietnia 2004 r. budzi wątpliwości ze względu na to, że wprowadza do ustawy z 5 lipca 1990 r. niedookreśloność oraz zbyt szeroki zakres uznaniowości organów administracji samorządowej. Zwrot, jakim posłużył się w tym

przypadku ustawodawca („osoba, której wygląd zewnętrzny uniemożliwia jej identyfikację”), ma charakter wieloznaczny i nie gwarantuje jednolitego sposobu stosowania przepisu przez organy gminy. Na skutek tego ostateczny zakres konstytucyjnego prawa wolności zgromadzeń uzależniony byłby od arbitralnych ocen organów gminy, które – w zależności od własnej interpretacji – samodzielnie ustalałyby, kto i w jakiej sytuacji może lub nie może korzystać z prawa do zgromadzeń.

Niejasność przepisu w praktyce oznacza najczęściej niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo. Z kolei zróżnicowanie indywidualnych rozstrzygnięć pociąga za sobą postrzeganie prawa jako niesprawiedliwego i naraża na utratę zaufania obywateli do państwa. Marszałek Sejmu odwołał się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, akcentując, że ogólne zasady wynikające z art. 2 Konstytucji powinny być przestrzegane szczególnie restrykcyjnie, gdy chodzi o akty prawne ograniczające wolności i prawa obywatelskie oraz nakładające obowiązki wobec państwa.

W odniesieniu do art. 1 pkt 5 ustawy z 2 kwietnia 2004 r. Marszałek Sejmu wskazał, że wprowadza się do ustawy z 5 lipca 1990 r. generalną zasadę odpowiedzialności solidarnej, nie różnicując sytuacji prawnej organizatora w zależności od stopnia jego zawinienia lub przyczynienia się do powstania szkody. W praktyce oznaczałoby to, że „uczestnikiem zgromadzenia” może stać się np. osoba, która tuż po rozwiązaniu zgromadzenia dopuści się aktów przemocy wobec przechodniów bądź uczestników zgromadzenia lub zacznie niszczyć cudze mienie, a która dołączyła do zgromadzenia dopiero w trakcie jego trwania i nie deklaruje żadnego związku z celem zgromadzenia. Taki scenariusz wydaje się prawdopodobny, zwłaszcza w przypadku zgromadzeń tzw. otwartych, dostępnych dla nieograniczonej liczby osób. Organizator ponosiłby odpowiedzialność za szkodę niejako na zasadzie ryzyka (bez konieczności wykazywania jakiegokolwiek związku przyczynowego między jego zachowaniem a powstałą szkodą), mimo że dołożył wszelkich starań aby szkodom zapobiec.

Marszałek Sejmu podzielił pogląd zaprezentowany we wniosku Prezydenta RP, że „Narażenie się na konsekwencje przewidziane w dodawanym do ustawy art. 10a ust. 2 mogą być całkowicie niezależne od działań adresata, w tym od należytej staranności w zapobieganiu możliwości zaistnienia szkód, jakie mogą powstać w trakcie zgromadzenia lub bezpośrednio po jego rozwiązaniu. Wskutek ustanowienia odpowiedzialności odszkodowawczej organizatora zgromadzenia za działania niepozostające z nim w jakiegokolwiek więzi ograniczona zostaje gwarantowana w art. 57 Konstytucji swoboda organizowania zgromadzeń publicznych”.

Powołując się na argumentację dotyczącą art. 1 pkt 1 ustawy z 2 kwietnia 2004 r., Marszałek Sejmu wniósł także o stwierdzenie, że art. 1 pkt 6 ustawy z 2 kwietnia 2004 r. jest niezgodny z art. 2 i art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

## II

Na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1.1. Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (dalej: ustawa z 5 lipca 1990 r.) „w zgromadzeniach nie mogą uczestniczyć osoby

posiadające przy sobie broń, materiały wybuchowe lub inne niebezpieczne narzędzia”. Uchwalona przez Sejm 2 kwietnia 2004 r. ustawa o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym (dalej: ustawa z 2 kwietnia 2004 r.) wprowadziła dodatkową przesłankę zakazu uczestnictwa w zgromadzeniu osób, „których wygląd zewnętrzny uniemożliwia ich identyfikację”.

Prezydent RP w trybie kontroli prewencyjnej z art. 122 ust. 3 Konstytucji zwrócił się z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 1 pkt 1 ustawy z 2 kwietnia 2004 r. w zakresie, w którym dodaje do dotychczasowego art. 3 ust. 2 ustawy z 5 lipca 1990 r. wymienioną wyżej przesłankę zakazu uczestnictwa w zgromadzeniu, z art. 2 i art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.2. Wolność zgromadzeń stanowi jeden z istotnych elementów współczesnego standardu państwa demokratycznego w sferze podstawowych praw i wolności obywatelskich. Jej europejska geneza jako podstawowej swobody obywatelskiej sięga okresu Wielkiej Rewolucji Francuskiej (zob. P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998, s. 10). W konstytucji francuskiej z 3 września 1791 r. wolność zgromadzeń występuje w Tytule I odnoszącym się do „fundamentalnych dyspozycji gwarantowanych przez Konstytucję” jako „wolność obywateli do gromadzenia się pokojowego i bez broni, przy respektowaniu ustaw porządkowych”.

Współcześnie pojmowana wolność zgromadzeń znajduje należne miejsce także w aktach prawa międzynarodowego, ratyfikowanych przez Polskę. W art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r. ujęta jest wspólnie z wolnością stowarzyszania się jako prawo każdego do „swobodnego, pokojowego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów”. Natomiast w art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r. wolność zgromadzeń zdefiniowana jest odrębnie jako „prawo do spokojnego gromadzenia się”.

W Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. wolność zgromadzeń określona jest w art. 57, a wolność zrzeszania się w art. 58. Ta oddzielna regulacja jest potwierdzeniem wyodrębnienia się treści normatywnych obu tych wolności, mimo nadal często wskazywanej historycznej wspólnoty ideowej, gdy podkreśla się, że obydwie wolności jako kategorie prawne są przejawami idei wolności myśli i opinii (zamieszczonej już w art. 11 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 26 sierpnia 1789 r.).

Zdefiniowanie wolności zgromadzenia jest – jak wskazuje się w doktrynie – zabiegiem trudnym. Można jednak wskazać cechy zasadnicze wolności zgromadzenia rozumianej jako powszechnie uznany standard współczesnego państwa demokratycznego.

Na wstępie należy wyodrębnić te cechy, które odróżniają wolność zgromadzeń od wolności stowarzyszania się. Zgromadzenie publiczne (o takie tutaj chodzi) ma charakter okazjonalny, w odróżnieniu od stowarzyszenia, które zakłada istnienie względnie trwałych relacji między jego członkami. „Zgromadzenie – nie tworzy w efekcie żadnej trwałej więzi między jego uczestnikami” (J. Robert, *Libertés publiques et droits de l’homme*, Paris 1988, s. 569). W odróżnieniu od wolności stowarzyszania się, ale także i od wszelkich zgromadzeń czy zebrań o charakterze prywatnym, gdzie ustalenie tożsamości osoby uczestniczącej jest czymś oczywistym lub co najmniej czymś w pełni dopuszczalnym i możliwym, uczestnictwo w zgromadzeniu publicznym nie jest określone imiennie, jest anonimowe, podczas gdy uczestnictwo w zebraniu prywatnym jest nominatywne i osobiste (zob. J. Israel, *Droits des libertés fondamentales*, Paris 1998, s. 492, w ślad za orzecznictwem francuskiej Rady Stanu). Tak pojmowany anonimowy charakter



uczestnictwa w zgromadzeniu publicznym jest ważnym elementem treści normatywnej konstytucyjnej wolności zgromadzeń, jest przejawem wolności, z którego jednostka (obywatel) może skorzystać.

Zgromadzenie publiczne, choć jest okazjonalne, nie jest jednak przypadkowym zgrupowaniem osób, lecz zgromadzeniem intencjonalnym zwołanym przez jego organizatorów, ma swój konkretny cel, którym jest wyrażenie opinii lub idei albo też obrona określonych interesów przez jego uczestników. Inaczej więc niż w sytuacji przypadkowo zebranej grupy ludzi, bądź osób zebranych np. podczas spektaklu teatralnego czy seansu filmowego, zakłada to konieczne minimum organizacji zgromadzenia oraz istnienie organizatora, przedstawienia celu i miejsca zgromadzenia. Wiąże się też z koniecznością zgłoszenia tego zamiaru odpowiednim organom władzy publicznej (por. L. Wiśniewski, *Wolność zgromadzeń w świetle prawa o zgromadzeniach*, „Państwo i Prawo”, 4/1991). Wynikający z normatywnej treści wolności zgromadzenia publicznego, określony wyżej, anonimowy charakter uczestnictwa w zgromadzeniu nie dotyczy więc organizatorów zgromadzenia.

Pokojowy charakter zgromadzenia jest fundamentalną cechą demokratycznego standardu wolności zgromadzenia. Przestrzeganie pokojowego charakteru zgromadzenia jest zarazem warunkiem korzystania z tej wolności. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że konstytucyjna ochrona wolności zgromadzeń dotyczy zgromadzeń pokojowych. Naruszenie pokojowego przebiegu zgromadzenia lub poważne i bezpośrednie zagrożenie dla jego pokojowego charakteru, które mogłoby spowodować naruszenie podstawowych wartości konstytucyjnych wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, może powodować ograniczenia w korzystaniu z wolności uczestnictwa w zgromadzeniu. Nieokreślony imiennie, anonimowy charakter uczestnictwa w zgromadzeniu publicznym, będący jednym z przejawów korzystania z tej wolności, również mógłby podlegać ograniczeniom, jeśli wynikałoby to z potrzeby ochrony podstawowych wartości konstytucyjnych, zwłaszcza tych, które mogłyby być naruszone wskutek utraty pokojowego przebiegu zgromadzenia albo poważnego i bezpośredniego zagrożenia dla pokojowego charakteru zgromadzenia.

Inny charakter ma wolność organizowania zgromadzeń. Organizator nie może być anonimowy, a jego odpowiedzialność za zorganizowanie i przebieg zgromadzenia wiąże się niewątpliwie z należyтым wykonaniem czynności wymaganych przez ustawę. Art. 6 ustawy z 5 lipca 1990 r. stanowi, że zgromadzenie publiczne to zgromadzenie organizowane na otwartej przestrzeni dla „nieokreślonych imiennie osób”. Wymaga to uprzedniego zawiadomienia właściwego organu gminy, a w pewnych przypadkach (ust. 2) także właściwego komendanta policji oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Obowiązek ten spoczywa na organizatorze zgromadzenia, który w zawiadomieniu winien podać swoje dane osobowe, cel i program zgromadzenia oraz język, w którym będą się porozumiewać uczestnicy zgromadzenia, miejsce, datę, planowany czas trwania, godzinę rozpoczęcia, przewidywaną liczbę uczestników oraz projektowaną trasę przejścia; a także określić planowane środki służące zapewnieniu pokojowego przebiegu zgromadzenia oraz środki, o których dostarczenie zwraca się do gminy (art. 7).

Powyższe obowiązki są ustawowo nałożone na organizatora zgromadzenia publicznego w celu prawidłowej realizacji tej konstytucyjnej wolności, w szczególności chodzi o zapewnienie pokojowego przebiegu zgromadzenia.

Ustawodawca polski trafnie odróżnia zgromadzenia publiczne od imprez masowych, regulowanych ustawą z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1298 ze zm.). W odróżnieniu od zgromadzeń publicznych imprezy masowe nie mają na celu wymiany myśli i idei (debaty publicznej), lecz uczestnictwo w wydarzeniach sportowych, artystycznych lub rozrywkowych (art. 3 pkt 1 tejże ustawy).

Odmienna regulacja imprez masowych dotyczy w szczególności obowiązków organizatorów i ochrony uczestników imprez masowych.

Ograniczenia konstytucyjnej wolności zgromadzeń określonej w art. 57 Konstytucji mogą być ustanowione jedynie w drodze ustawy, przy czym zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie i jedynie dla ochrony wartości wskazanych w tym przepisie. Art. 2 ustawy z 5 lipca 1990 r. przypomina podstawowe wartości konstytucyjne, które mogą być przesłankami ograniczenia wolności zgromadzenia: ochrona bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego, ochrona zdrowia lub moralności publicznej albo prawa lub wolności innych osób. W efekcie nowelizacji ustawy z 25 maja 1999 r. dodano także jako przesłankę ograniczenia wolności zgromadzeń konieczność ochrony Pomników Zagłady w rozumieniu ustawy z 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady. Ta szczegółowo wymieniona przesłanka mieści się w konstytucyjnej wartości ochrony moralności publicznej, wymienionej również w art. 31 ust. 3 Konstytucji jako jedna z przesłanek ograniczenia korzystania z konstytucyjnych praw i wolności.

Art. 2 ustawy z 5 lipca 1990 r. odpowiada uznanym standardom demokratycznym zawartym w ratyfikowanych przez Polskę umowach międzynarodowych. Przepis art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. wskazuje, że ustawowe ograniczenia wolności zgromadzeń muszą być konieczne i mogą być ustanawiane w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego bądź dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób.

Podobnie określone są dopuszczalne standardy ograniczenia wolności zgromadzeń w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r. Art. 11 Konwencji, obok wymienionych wyżej przyczyn zawartych w art. 21 Paktu, wymienia również „ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu”, a ponadto wskazuje na możliwość ograniczeń w korzystaniu z wolności zgromadzeń i wolności stowarzyszania się (tutaj te wolności ujęte są wspólnie) przez „członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej”.

Przepis art. 3 ust. 2 ustawy z 5 lipca 1990 r. ogranicza konstytucyjną wolność zgromadzeń zakazując uczestnictwa w zgromadzeniach osobom posiadającym przy sobie „broń, materiały wybuchowe lub inne niebezpieczne narzędzia”. To ograniczenie wolności zgromadzeń nie budzi wątpliwości. Dopuszczenie do uczestnictwa w zgromadzeniu publicznym takich osób stanowiłoby poważne zagrożenie dla pokojowego charakteru zgromadzenia, a w rezultacie dla wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Powyższe ograniczenie jest więc ograniczeniem prewencyjnym. Nie musi wynikać z oceny zachowania osoby posiadającej broń lub inne niebezpieczne narzędzie. Sam fakt posiadania broni, materiałów wybuchowych lub innych niebezpiecznych narzędzi w wysokim stopniu uprawdopodobnia zagrożenie dla pokojowego przebiegu zgromadzenia.

1.3. Trybunał Konstytucyjny rozważył, czy zaskarżony przez Prezydenta RP art. 1 pkt 1 ustawy z 2 kwietnia 2004 r. zakazujący uczestnictwa w zgromadzeniach osobom, „których wygląd zewnętrzny uniemożliwia ich identyfikację”, wprowadza konieczne ograniczenie wolności uczestnictwa w zgromadzeniach, wynikające z zagrożenia dla ich pokojowego przebiegu. Chodzi o odpowiedź na pytanie, czy wygląd zewnętrzny uniemożliwiający identyfikację może stanowić zagrożenie dla wartości konstytucyjnych wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, zwłaszcza dla tych wartości, których ochrona wiąże się nierozdzielnie z pokojowym charakterem zgromadzenia.

W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy nowelizującej sygnalizuje się, mówiąc o wprowadzeniu omawianego zakazu uczestnictwa w zgromadzeniach, że chodzi o „osoby

zamaskowane, których identyfikacja jest trudna lub wręcz niemożliwa”. Jednakże brzmienie dodanego przepisu ujawnia, znacznie szerszy zakres osób i sytuacji, których zakaz mógłby dotyczyć. Oprócz celowego zamaskowania, które też nie zawsze należy odczytywać jako sygnał ewentualnego zagrożenia dla porządku czy bezpieczeństwa, przyczyną niemożności identyfikacji może być nawet określony ubiór czy fryzura. Konsekwencje zbyt szerokiego ujęcia proponowanego przepisu nie byłyby więc zgodne z intencją projektodawcy, co zresztą potwierdziła dyskusja na posiedzeniu sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych 23 stycznia 2004 r. (Biuletyn Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych nr 2773/IV). Przedstawiciele rządu wyjaśniali, że zaproponowane brzmienie ma zapobiegać uczestnictwu w zgromadzeniach osób zamaskowanych kominiarkami i mających przy sobie łomy lub styliska od kilofów. Podkreślali też, że praktyka stosowania tego przepisu będzie rozsądna i da się odróżnić „pokojowe zamaskowanie” od niepokojowego. Tymczasem już samo posiadanie łomów lub stylisk od kilofów pozbawia prawa do uczestnictwa w zgromadzeniu na podstawie obowiązującego art. 3 ust. 2 ustawy z 5 lipca 1990 r.

Uchwalony przez Sejm art. 1 pkt 1 ustawy z 2 kwietnia 2004 r. nadający nowe brzmienie art. 3 ust. 2 ustawy z 5 lipca 1990 r., przez dodanie do tej ustawy zakazu, uczestnictwa w zgromadzeniach publicznych także „osobom, których wygląd zewnętrzny uniemożliwia ich identyfikację” wprowadza różne stany faktyczne.

Znowelizowany art. 3 ust. 2 ustawy z 5 lipca 1990 r. dotyczyłby nie tylko osób celowo zamaskowanych, których rodzaj przebrania mógłby sygnalizować agresywne zachowanie i ewentualne zagrożenie dla wartości konstytucyjnych zawartych w art. 31 ust. 3. Jednakże nie zostało sprecyzowane, jaki sposób przebrania mógłby stanowić zagrożenie dla którejś z tych wartości, stanowiących podstawę ograniczenia wolności uczestnictwa w zgromadzeniu. W szczególności nie wiadomo, jaki sposób przebrania mógłby zagrażać tym wartościom, których ochrona wiąże się ściśle z ochroną pokojowego charakteru zgromadzenia.

Zakaz uczestnictwa dotyczyłby także osób, których nie można zidentyfikować bądź z powodu naturalnych okoliczności bądź też celowego przebrania, ale takiego, które będąc środkiem wyrażania określonego stanowiska w odniesieniu do jakiegoś problemu, sytuacji czy faktu, nie sygnalizowałoby agresywnego zachowania i ewentualnych zagrożeń dla pokojowego charakteru zgromadzenia. Wobec takich osób zakaz uczestnictwa w zgromadzeniach stanowiłby oczywistą, nadmierną ingerencję w konstytucyjną wolność uczestniczenia w zgromadzeniach publicznych. Osoby te powinny mieć możliwość pełnego korzystania z konstytucyjnej wolności uczestnictwa w zgromadzeniach.

Zgodnie z art. 10 ust. 4 ustawy z 5 lipca 1990 r. o zakazie uczestnictwa w zgromadzeniu decyduje jego przewodniczący, argumentując, że osoba taka „narusza przepisy ustawy”.

Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd Prezydenta RP, że „zaniechanie ustawodawcy polegające na niezdefiniowaniu kluczowego pojęcia nowelizacji („osoba, której wygląd zewnętrzny uniemożliwia jej identyfikację”) pozostawia organom władzy publicznej swobodę ustalania ostatecznego kształtu ograniczeń, a w szczególności wyznaczania jej zakresu”. W rezultacie stosowania nieprecyzyjnego przepisu znowelizowanego przez art. 1 pkt 1 ustawy z 2 kwietnia 2004 r. podejmowane byłyby decyzje oparte na swobodnym uznaniu decydenta.

Wynikający z nowelizacji przepis jest nieprecyzyjny i niejasny, jego zakres jest zbyt szeroki w stosunku do intencji samych projektodawców; nie odpowiada koniecznym wymogom precyzji i jasności dotyczącym przepisów ustawowych ograniczających konstytucyjne prawa lub wolności. Stosowanie tego przepisu nie tylko nie usunie, wbrew zapewnieniom projektodawców, nieomogów legislacyjnych, ale jeszcze je pogłębi.

„Należyta poprawność, precyzyjność i jasność przepisów prawnych ma szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Adresat normy prawnej musi wiedzieć, jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne” – stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 listopada 1998 r. (sygn. K 39/97, OTK ZU nr 6/1998, poz. 99).

W wyroku z 12 stycznia 2000 r. (sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia <<tylko w ustawie>> jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element idei państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane <<tylko>> w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności tak, aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia”.

Zaskarżony przepis art. 1 pkt 1 ustawy z 2 kwietnia 2004 r. wprowadza w świetle art. 57 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji nadmierną ingerencję w wolność uczestnictwa w zgromadzeniach publicznych. „Wygląd zewnętrzny uniemożliwiający identyfikację” nie może być przesłanką zakazu uczestnictwa w zgromadzeniach, gdy dotyczy osób, które w żaden sposób nie zagrażają pokojowemu charakterowi zgromadzeń oraz osób, co do których znowelizowany przepis ustawy z 5 lipca 1990 r. nie wskazuje, w jaki sposób niemożność ich identyfikacji mogłaby zagrozić wartościom wymienionym w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a zwłaszcza tym wartościom, które byłyby szczególnie zagrożone wskutek utraty pokojowego charakteru zgromadzenia.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla też, że ograniczenie wolności zgromadzeń polegające na ograniczeniu możliwości uczestnictwa w nich w sposób bezimienny, anonimowy nie jest konieczne, gdyż ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.) daje wystarczające możliwości ingerencji policji w przebieg zgromadzeń w przypadku zagrożenia dla ich pokojowego charakteru, w tym także daje możliwości ustalenia tożsamości osób uczestniczących w zgromadzeniach (art. 15 ust. 1 pkt 1 tej ustawy).

2.1. Prezydent RP wniósł o zbadanie, czy art. 1 pkt 5 ustawy z 2 kwietnia 2004 r., dodający art. 10a ust. 2 do ustawy z 5 lipca 1990 r., jest zgodny z art. 2 i art. 57 Konstytucji. Zaskarżony przepis brzmi: „Za szkody wyrządzone przez uczestnika zgromadzenia podczas jego przebiegu lub bezpośrednio po jego rozwiązaniu organizator zgromadzenia odpowiada solidarnie ze sprawcą szkody”.

Przepis ten nakłada na organizatora zgromadzenia odpowiedzialność za wszelkie szkody wyrządzone przez uczestnika zgromadzenia, zarówno podczas jego trwania, jak i bezpośrednio po jego rozwiązaniu. Poprzedzający go art. 10a ust. 1 zobowiązuje organizatora zgromadzenia oraz jego przewodniczącego „do organizacji zgromadzenia w taki sposób, aby zapobiec możliwości powstania podczas jego przebiegu lub bezpośrednio po jego rozwiązaniu szkody z winy uczestnika zgromadzenia”.

Nie jest jasna relacja między zaskarżonym przepisem art. 10a ust. 2, a poprzedzającym go przepisem ust. 1. Mieszczą się one we wspólnej jednostce redakcyjnej wprowadzonej ustawą z 2 kwietnia 2004 r., co jest wskazówką, że należy interpretować je łącznie. Jednak różnią się na tyle swoimi zakresami podmiotowymi i przedmiotowymi, a także wynikającymi z nich celami, że w pełni możliwa jest ich odrębna interpretacja.

Przepis art. 10a ust. 1 dotyczy organizatora oraz przewodniczącego zgromadzenia,

podczas gdy zaskarżony przepis art. 10a ust. 2 dotyczy tylko organizatora zgromadzenia. To rezultat zmian, jakich dokonano w projekcie rządowym w trakcie procedury legislacyjnej. W wyniku poprawki przyjętej na posiedzeniu Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych 2 marca 2004 r., zaakceptowanej następnie na posiedzeniu Sejmu, zniesiono solidarną ze sprawcą szkodę odpowiedzialność przewodniczącego zgromadzenia, figurującą pierwotnie w projekcie rządowym.

Nie jest jasne, jakie znaczenie dla zakresu odpowiedzialności organizatora wynikającej z art. 10a ust.2 ma to, że obowiązek zapobiegania szkodom przez organizatora, określony w ust. 1, dotyczy tylko szkód powstałych z winy uczestnika. W myśl dyrektyw interpretacyjnych racjonalnego prawodawcy należałoby przyjąć, iż nie jest bez znaczenia, że obydwa ustępy stanowią części tego samego artykułu, i trudno uznać ust. 1 za zbędny. Z drugiej strony, ze względów wskazanych wyżej, w pełni możliwa jest odrębna interpretacja zaskarżonego przepisu art. 10a ust. 2, określającego odpowiedzialność organizatora. Tym bardziej, że gdyby celem ustawodawcy było zawężenie zakresu solidarnej odpowiedzialności organizatora do szkód powstałych z winy uczestnika zgromadzenia, wystarczyło w ust. 2 odwołać się do poprzedzającego go ust. 1. Już więc z powodu relacji zaskarżonego przepisu art. 10a ust. 2 do poprzedzającego go ust. 1 – przesłanka odpowiedzialności organizatora, określona w art. 10a ust. 2, jest niejasna.

Jest niejasna również dlatego, że określa tę odpowiedzialność posługując się pojęciami, które na tle konkretnych stanów faktycznych mogą być niejasne. To, czy ktoś jest „uczestnikiem zgromadzenia”, czy nim nie jest może stać się w konkretnej sytuacji masowego zgromadzenia publicznego trudne do stwierdzenia. Trudna może być w konkretnej sytuacji ocena, czy szkoda została wyrządzona „bezpośrednio po rozwiązaniu zgromadzenia”, czy też nie, tym bardziej że zaskarżony przepis nie określa, czy dotyczy to tylko szkód wyrządzonych w miejscu zgromadzenia.

Niejasność zaskarżonego przepisu prowadzi do braku jego określoności i braku pewności prawa oraz pozostawia nadmierną swobodę organom stosującym prawo.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał znaczenie zasady określoności przepisów prawa wówczas, gdy następuje ustawowa ingerencja w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki (np. wyroki z: 30 października 2001 r., sygn. K. 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217; 17 listopada 2003 r., sygn. K 32/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 93). W myśl tej zasady ustawodawca nie powinien w wyniku niejasnego sformułowania przepisu pozostawiać organom stosującym prawo nadmiernej swobody prowadzącej do ustalania w praktyce zakresu przedmiotowego i podmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki.

Na etapie kontroli prewencyjnej nie ma z natury rzeczy możliwości odwołania się do praktyki orzeczniczej i można co najwyżej operować pewnymi hipotezami co do kierunków wykładni badanej regulacji. Nie należy jednak, także na etapie kontroli prewencyjnej, tracić z pola widzenia przypuszczalnych rozbieżności interpretacyjnych w sytuacji, kiedy wchodzi w grę ocena regulacji mających istotne znaczenie dla urzeczywistnienia jednej z podstawowych wolności w demokratycznym państwie prawnym. Z tych też względów niejasność przyjętej formuły odpowiedzialności uzasadnia stanowisko, zgodnie z którym zostały naruszone wymagania dostatecznej określoności przepisów prawnych wynikające z art. 2 Konstytucji.

2.2. Regulacja zawarta w zaskarżonym przepisie art. 10a ust. 2 wprowadza szeroko ujętą odpowiedzialność organizatora zgromadzenia za szkody spowodowane zachowaniem jego uczestników. Rozwiązanie to odbiega w znaczący sposób od dotychczasowych podstaw odpowiedzialności organizatora, które mogły być poszukiwane w ramach ogólnych zasad odpowiedzialności *ex delicto*, przyjętych w kodeksie cywilnym.

Odpowiedzialność ta oparta jest na zasadzie winy własnej organizatora (art. 415 i art. 416 k.c.), co wymaga ustalenia w każdym wypadku nie tylko samego faktu wyrządzenia szkody, a nawet nie tylko winy uczestnika zgromadzenia, ale – jako samodzielnej i podstawowej przesłanki – niezachowania wymaganej staranności przez organizatora.

Podstawowym założeniem nowych rozwiązań jest stworzenie formuły szerszej, która mogłaby przez swoje prewencyjne oddziaływanie wpływać na zachowania osób odpowiedzialnych za organizację zgromadzenia.

Przyjęta w art. 10a ust. 2 formuła odpowiedzialności solidarnej organizatora wraz ze sprawcą bezpośrednim szkody (uczestnikiem postępowania) prowadzi jednak do rozszerzenia granic odpowiedzialności w sposób, który praktycznie przerzuca na organizatora ciężar odpowiedzialności za każdą szkodę wywołaną przez uczestnika zgromadzenia podczas jego przebiegu lub bezpośrednio po jego rozwiązaniu. Ocena ta jest niezależna od poważnych wątpliwości interpretacyjnych, które pojawiają się na tle kwestionowanego przepisu. Analiza regulacji zawartej w art. 10a wskazuje bowiem, że w każdym z wchodzących w grę wariantów wykładni tego przepisu, zarówno mniej surowym dla organizatora (przyjawszy związek obu ustępów art. 10a), jak i bardziej surowym dla organizatora zgromadzenia, traktując art. 10a ust. 2 autonomicznie jako podstawę odpowiedzialności, odpowiedzialność organizatora wykracza poza ramy racjonalnego i dopuszczalnego ryzyka związanego z przebiegiem każdego zgromadzenia.

Przy każdym z wchodzących w grę wariantów interpretacyjnych art. 10a odpowiedzialność organizatora zgromadzenia przybierać będzie dwojaką postać: 1) jako odpowiedzialność za czyn własny; 2) jako odpowiedzialność za czyn cudzy, a więc za szkodę wyrządzoną przez uczestnika zgromadzenia.

We wniosku Prezydenta kwestionowana jest bezpośrednio formuła zawarta w art. 10a ust. 2, a więc konstrukcja odpowiedzialności za czyn cudzy. Należy przyjąć, że jest to formuła odpowiedzialności na zasadzie ryzyka, a więc niezależna od tego, czy samemu organizatorowi można postawić zarzut niestaranności zachowania. Nie może się więc on ekskulpować przez wykazanie, że uczynił wszystko zgodnie z wymaganiami najwyższej staranności, aby nie dopuścić do zdarzenia wywołującego szkodę, ani też przez wykazanie, że nie mógł mieć wpływu na skład uczestników zgromadzenia. Zgodnie z ogólnymi regułami wykładni zdarzeniem rodzącym odpowiedzialność będzie zachowanie sprawcy uczestnika zgromadzenia w czasie jego trwania lub bezpośrednio po jego zakończeniu, a więc również wtedy, kiedy organizator zgromadzenia nie miał nawet teoretycznych możliwości kontrolowania takiego zachowania.

Jedynym ograniczeniem tak ujętej odpowiedzialności odszkodowawczej, przy założeniu wariantu wykładni korzystniejszego dla organizatora (a więc uznającego związek ust. 1 i ust. 2 art. 10a), byłaby wina bezpośredniego sprawcy szkody. Istnienie nawet takiego ograniczenia nie zmienia oceny co do nadmiernego zakresu odpowiedzialności organizatora, zważywszy na to, że inaczej niż na tle tradycyjnej formuły kodeksu cywilnego wiążącej ryzyko odpowiedzialności z winą bezpośredniego sprawcy (odpowiedzialność zwierzchnika za zawiniony czyn sprawczy), organizator nie ma żadnych możliwości kontrolowania postępowania uczestnika zgromadzenia. Wykracza to – w istotnym stopniu – poza przyjęty zakres ryzyka, ukształtowany na gruncie klasycznych mechanizmów odpowiedzialności odszkodowawczej, wiążących surową odpowiedzialność za czyn cudzy z pewnym typem więzi (zależności) istniejącej pomiędzy podmiotem odpowiedzialnym za czyn cudzy a sprawcą szkody (odpowiedzialność zwierzchnika za podwładnego, pracodawcy za pracownika, władzy publicznej za funkcjonariusza). Wniosek o nadmiernej surowości i rozległości odpowiedzialności organizatora staje się jeszcze bardziej oczywisty na tle drugiego wariantu interpretacyjnego, wedle którego nie byłaby potrzebna – jako przesłanka – wina

bezpośredniego sprawcy szkody. Można by wtedy mówić o praktycznie nieograniczonej odpowiedzialności organizatora, któremu – co należy podkreślić – niezwykle łatwo byłoby przypisać odpowiedzialność za szkody zaistniałe po zakończeniu zgromadzenia, ze względu na to, że nie będzie nawet w takiej sytuacji konieczne ustalenie tożsamości sprawcy (skoro nie ustala się winy).

Odpowiedzialność na zasadzie ryzyka jako forma obiektywnej i tym samym zaostrzonej odpowiedzialności *ex delicto* zawsze powinna być uzasadniona istnieniem wyraźnego motywu legislacyjnego wskazującego na celowość odstąpienia od reguły ogólnej, a związanego czy to z istnieniem wskazanego wyżej stosunku zależności, czy np. z osiągnięciem z określonej aktywności pewnych efektów gospodarczych (zasada *eius damnum cuius commodum*). Potwierdzają to reguły odpowiedzialności ukształtowane w szczególności w art. 435 k.c. (odpowiedzialność prowadzącego przedsiębiorstwo wprowadzane w ruch przy pomocy sił przyrody) lub w art. 449<sup>1</sup> i n. k.c. (odpowiedzialność za produkt niebezpieczny wprowadzany do obrotu), które wyraźnie łączą ryzyko użycia nowoczesnej technologii z zaostrzoną formułą odpowiedzialności podmiotu osiągającego korzyści z tego tytułu. Na tle analizowanego rozwiązania trudno jest jednak określić motyw uzasadniający przyjęcie zaostrzonej formuły odpowiedzialności. Nie jest nim bowiem także oddziaływanie prewencyjne, ponieważ nawet zachowanie najwyższego stopnia staranności przez organizatora zgromadzenia nie będzie pozwalało na wyłączenie jego odpowiedzialności. W tych warunkach nasuwa się więc wniosek, że celem tej zaostrzonej formuły odpowiedzialności jest wprowadzenie tego typu konstrukcji, która ma wywoływać u potencjalnych organizatorów zgromadzenia swoisty efekt antymotywacyjny, a więc zniechęcać do jego organizacji.

Wszystkie wskazane tu względy wyraźnie dowodzą, że tak ukształtowana odpowiedzialność może prowadzić do oczywistego naruszenia konstytucyjnych gwarancji wolności zgromadzeń. Niemożliwy do realizacji obowiązek organizatora zgromadzenia, a jednocześnie ryzyko najdalej idącej odpowiedzialności majątkowej są czynnikami stwarzającymi istotną i nieuzasadnioną dostatecznie racjami demokratycznego państwa barierę dla realizacji wolności zgromadzeń.

Trzeba zarazem podkreślić, że ustawodawca dysponuje możliwością ustawowego uregulowania ograniczeń wolności, o czym zresztą mówi wyraźnie przepis konstytucyjny. Ograniczenia te mogą wiązać się również z wprowadzeniem wyraźnych podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej organizatora zgromadzenia. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca może ustanowić każdą postać odpowiedzialności, nie uwzględniając konieczności poszukiwania racjonalnego kompromisu pomiędzy interesem publicznym związanym z pokojowym i bezpiecznym przebiegiem zgromadzenia a wolnością jego organizowania. Środki stosowane przez ustawodawcę nie mogą wykraczać poza granice proporcjonalności wyznaczone przez art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zbyt szeroko ujęta odpowiedzialność odszkodowawcza organizatora zgromadzenia, w połączeniu z praktycznie całkowitym przerzuceniem ryzyka ewentualnych szkód na organizatora oraz nałożeniem na niego obowiązków niemożliwych do realizacji, musi prowadzić do naruszenia wskazanej wyżej równowagi. Z tych też względów wprowadzony ustawą nowelizującą model odpowiedzialności organizatora narusza wolność organizowania zgromadzeń, wynikającą z art. 57 Konstytucji.

3.1. Prezydent RP wniósł o zbadanie, czy art. 1 pkt 6 ustawy z 2 kwietnia 2004 r., w zakresie, w jakim dopuszcza możliwość rozwiązania zgromadzenia przez przedstawiciela organu gminy w sytuacji, gdy „wygląd zewnętrzny uczestników zgromadzenia uniemożliwia ich identyfikację”, a przewodniczący zgromadzenia,

uprzedzony o konieczności jego rozwiązania, wzbrania się to uczynić, jest zgodny z art. 2 i art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Obowiązujący art. 12 ust. 1 ustawy z 5 lipca 1990 r. przewiduje możliwość rozwiązania zgromadzenia przez przedstawiciela organu gminy, „jeżeli jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach” lub gdy narusza przepisy ustawy lub przepisy ustaw karnych, a przewodniczący, uprzedzony o konieczności rozwiązania zgromadzenia, wzbrania się to uczynić. Brzmienie art. 12 ust. 1 nie budzi wątpliwości, skoro przewiduje rozwiązanie zgromadzenia w celu ochrony fundamentalnych wartości (życie, zdrowie, mienie znacznych rozmiarów) zagrożonych wskutek przebiegu zgromadzenia, które przestało mieć charakter pokojowy, bądź istnieje poważna groźba, że zgromadzenie utraci taki charakter. Nie budzi też wątpliwości rozwiązanie zgromadzenia, którego przebieg narusza przepisy ustawy regulującej korzystanie z konstytucyjnej wolności zgromadzeń albo przepisy ustaw karnych. Konstytucyjna ochrona wolności zgromadzeń, a w konsekwencji także ustawowa regulacja i ochrona wolności zgromadzeń dotyczy bowiem wyłącznie zgromadzeń pokojowych. Pokojowy charakter zgromadzeń stanowi immanentną cechę wolności zgromadzeń w społeczeństwie demokratycznym, a także cechę konstytutywną wolności zgromadzeń w świetle art. 57 Konstytucji.

Art. 1 pkt 6 ustawy z 2 kwietnia 2004 r. nowelizującej ustawę z 5 lipca 1990 r. dodaje do art. 12 ust. 1 tej ustawy dwie dalsze przesłanki rozwiązania zgromadzenia publicznego: gdy zgromadzenie, będąc imprezą na drodze publicznej, zostaje przerwane przez organ kontroli ruchu na podstawie przepisów ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym oraz wspomnianą przesłankę będącą powodem zaskarżenia przez Prezydenta RP przepisu art. 1 pkt 6 ustawy z 2 kwietnia 2004 r.

Trybunał Konstytucyjny, będąc związany granicami wniosku, ogranicza się do zbadania zgodności z Konstytucją przepisu art. 1 pkt 6 w zakresie, który został zaskarżony przez Prezydenta RP i tylko w zakresie konstytucyjnych wzorców normatywnych wskazanych we wniosku Prezydenta RP.

3.2. Przedstawiona wyżej analiza dotycząca art. 1 pkt 1 ustawy z 2 kwietnia 2004 r., odnosząca się do zwrotu: „osoby, których wygląd zewnętrzny uniemożliwia ich identyfikację”, ujawniła, że jest to zwrot nieprecyzyjny i niejasny. Wynikające z niej wnioski odnoszą się również do zaskarżonego przez Prezydenta RP przepisu art. 1 pkt 6 ustawy z 2 kwietnia 2004 r.

Przepis art. 1 pkt 6 ustawy z 2 kwietnia 2004 r. wymaga mimo to odrębnego omówienia. W odróżnieniu od zaskarżonego przepisu art. 1 pkt 1, zwrot: „wygląd zewnętrzny uniemożliwia identyfikację” – odnosi się do „uczestników zgromadzenia”, a nie do „osób” – co dodatkowo pogłębia brak precyzji i niejasność przyjętej regulacji. Pojęcie „uczestnika zgromadzenia” ma istotne znaczenie w kontekście treści normatywnej tego przepisu. Obejmuje ono zarówno tych, którzy uczestniczą w zgromadzeniu, gdyż dzielą poglądy organizatorów lub przyłączają się do obrony celów, dla których zostało zwołane, jak i tych, którzy nie dzielą takich poglądów lub celów. Uczestnikami są także osoby, które biorąc udział w zgromadzeniu prezentują inne opinie, pod warunkiem że również prezentują je w sposób pokojowy i nie podejmują działań zmierzających do uniemożliwienia odbycia zgromadzenia.

Pojęcie „uczestnika” zgromadzenia publicznego może być w konkretnych sytuacjach niejasne. Trudno odróżnić uczestników od zwykłych gapiów czy przechodniów, którzy przypadkowo utknęli w tłumie. Odróżnienie uczestników, tzn. osób, które z własnej woli biorą udział w zgromadzeniu od osób, które bez ich woli zostały zaliczone do biorących udział w zgromadzeniu – może być niekiedy trudne. Bywa, że uczestnicy



zgromadzenia i wolno przeciskający się przez tłum przechodnie nie zainteresowani zgromadzeniem, tworzą optycznie wspólne zgromadzenie ludzi. Wreszcie – można postawić pytanie: Jaka liczba uczestników, których identyfikacja nie jest możliwa, uprawnia do rozwiązania zgromadzenia? Na przedstawicielu organu gminy, który ma podjąć taką decyzję, częstokroć o społecznej doniosłości – spoczywa duża odpowiedzialność. Tym bardziej, że w odróżnieniu od przepisu art. 1 pkt 1, który zmierza do pozbawienia uczestnictwa w zgromadzeniu poszczególne osoby z powodu niemożności ich zidentyfikowania – tutaj chodzi o decyzję dotyczącą rozwiązania zgromadzenia, a więc pozbawienia uczestnictwa wszystkich, także i tych, którzy mogli być z łatwością zidentyfikowani.

Pojęcie „uczestnika zgromadzenia” z oczywistych względów może być więc niejasne w sytuacji zgromadzenia publicznego „na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób” (art. 6 ust. 1 ustawy z 5 lipca 1990 r.). Tymczasem zaskarżony przepis wiąże z tym pojęciem istotne skutki prawne w postaci rozwiązania zgromadzenia.

Przepis art. 1 pkt 6 ustawy z 2 kwietnia 2004 r., w zakresie zaskarżonym przez Prezydenta RP, stwarza możliwość rozwiązania zgromadzenia przez przedstawiciela organu gminy, a więc najdalej idącej ingerencji w przebieg zgromadzenia w sytuacji, gdy wygląd zewnętrzny uczestników zgromadzenia uniemożliwia ich identyfikację. Decyzja taka miałaby być podjęta na podstawie przepisu nieprecyzyjnego i niejasnego, niespełniającego wymogów dostatecznej określoności, skoro elementami tego przepisu są: niespełniający wymogów dostatecznej precyzji zwrot prawny: „wygląd zewnętrzny uczestników uniemożliwiający ich identyfikację” oraz niespełniające takich wymogów pojęcie „uczestnika zgromadzenia”. Podmiotowi podejmującemu decyzję pozostawiona byłaby w takiej sytuacji nadmierna swoboda oceny przesłanek umożliwiających rozwiązanie zgromadzenia.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że sytuacja, w której ustawowe przesłanki ograniczające wolność konstytucyjną nie spełniają wymogów dostatecznej precyzji i określoności przepisów prawa, prowadzi do braku pewności prawa, skoro jego „ustalenie” następuje dopiero w sferze stosowania prawa. Sytuacja taka pozbawia bezpieczeństwa prawnego adresatów norm prawnych konstruowanych na gruncie takich przepisów (por. wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217; 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33; 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83; 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13; 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96; 11 maja 2004 r., sygn. K 4/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 41).

Trybunał Konstytucyjny przypomina też wielokrotnie zajmowane stanowisko, że „ukształtowana w orzecznictwie zasada określoności przepisów, zwłaszcza gdy przewidują one możliwość sankcji, traktowana była jako jeden z elementów wynikających z zasad pewności prawa i zaufania obywatela do państwa, znajdującej tym samym podstawę w klauzuli demokratycznego państwa prawnego” (wyrok z 10 listopada 1998 r., sygn. K. 39/97, OTK ZU nr 6/1998, poz. 99).

3.3. W świetle przepisu art. 57 Konstytucji każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa. Ochrona konstytucyjna obejmuje więc tylko zgromadzenia pokojowe. Pokojowy charakter zgromadzeń, anonimowość uczestników zgromadzeń publicznych i brak więzów organizacyjnych między nimi, a także między

organizatorem zgromadzenia i jego uczestnikami stanowią zasadnicze elementy treści normatywnej konstytucyjnej wolności zgromadzeń publicznych.

Pokojowy charakter zgromadzenia, będący fundamentalną cechą konstytucyjnej wolności zgromadzeń, winien być oceniany zarówno w świetle założonego celu, zamiarów organizatorów zgromadzenia, jak i dotyczyć przebiegu zgromadzenia. W doktrynie demokratycznych państw europejskich mających doświadczenie w ocenie charakteru zgromadzeń publicznych nieprzypadkowo wskazuje się na potrzebę dalece posuniętej ostrożności w podchodzeniu do zdarzeń, które uprawniałyby do uznania zgromadzenia za takie, które utraciło swój pokojowy charakter. Podkreśla się tutaj, że zgromadzenie nie traci jeszcze swego pokojowego charakteru, jeśli zdarzają się pojedyncze incydenty czy zakłócenia spokoju. Przystaje być pokojowe, gdy zakłócenia stają się poważne, dochodzi do przemocy wobec osób lub rzeczy. Nawet zgromadzenia, na których podburza się do czynów karalnych słowami lub pismem albo prowokuje się lub poniża innych, tracą swój pokojowy charakter dopiero wtedy, gdy pojawia się przemoc lub powstają szkody. „Przemoc jest oznaką utraty pokojowości” (B. Schmidt-Bleibtren, F. Klein, *Kommentar zum Grundgesetz*, Neuwied, Frankfurt, 1990, s. 237).

Analiza zaskarżonego przez Prezydenta RP art. 1 pkt 6 ustawy z 2 kwietnia 2004 r. w zakresie, w którym zgromadzenie może być rozwiązane w sytuacji, gdy wygląd zewnętrzny uczestników zgromadzenia uniemożliwia ich identyfikację wskazuje, że chodzi o sytuację, w której uczestnicy zgromadzenia zamierzają skorzystać z konstytucyjnie zagwarantowanej wolności zgromadzeń, a organ gminy nie wydał wcześniej zakazu zgromadzenia publicznego, ponieważ nie dopatrzył się podstaw prawnych dla takiego zakazu (art. 8 ustawy z 5 lipca 1990 r.). Organ gminy nie dopatrzył się więc, aby cel zgromadzenia sprzeciwiał się ustawie – Prawo o zgromadzeniach lub naruszał przepisy ustaw karnych lub, aby odbycie zgromadzenia miało zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. Taki zakaz mógłby być wydany także wtedy, gdy bardzo prawdopodobna byłaby utrata pokojowego charakteru zgromadzenia wskutek pojawienia się przemocy, a w konsekwencji doszłoby do naruszenia wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Organ władzy wydający decyzję może korzystać z odpowiedniego marginesu oceny, aby podjąć decyzję w oparciu o wszechstronną analizę sytuacji uwzględniającą czas, miejsce, charakter zgromadzenia, ewentualne napięcia społeczne itp. Decyzja podjęta z powołaniem się na podstawy prawne może być zaskarżona przez uprawniony do tego podmiot. Organ gminy winien jednak mieć świadomość, że chodzi o najbardziej restrykcyjne ograniczenie konstytucyjnej wolności zgromadzenia. Zakaz zgromadzeń winien więc wynikać z oceny powagi sytuacji i być wyjątkiem, lecz zgodnym z istotą konstytucyjnej ochrony wolności zgromadzeń, której podlegają tylko zgromadzenia pokojowe.

W tym duchu kształtowało się orzecznictwo Komisji i Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (zob. orzeczenie z 10 października 1979 r. w sprawie „Rassemblement Jurassien” przeciwko Szwajcarii, skarga nr 8191/78, a także orzeczenie z 16 lipca 1980 r. w sprawie „Christians against Racism and facism” przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 8440/78).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego istnieje pewna symetria między zakazem zgromadzenia publicznego a jego rozwiązaniem. Zarówno zakaz odbycia zgromadzenia, jak i jego rozwiązanie są najbardziej restrykcyjnymi środkami ograniczenia wolności zgromadzeń publicznych. Zakaz uniemożliwia korzystanie z konstytucyjnej wolności zgromadzeń, a może być wydany na podstawie oceny, że bardzo prawdopodobne jest poważne zagrożenie pokojowego charakteru zgromadzenia. Rozwiązanie zgromadzenia również uniemożliwia korzystanie z konstytucyjnej wolności zgromadzeń. Podobnie jak w przypadku zakazu zgromadzenia, który może być wydany w sytuacji, gdy jest bardzo

prawdopodobne, że zgromadzenie publiczne nie będzie miało charakteru pokojowego, a zarazem powstanie poważne zagrożenie dla wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, podjęcie decyzji o rozwiązaniu zgromadzenia musi być traktowane jak środek ostateczny tak radykalnego ograniczenia wolności zgromadzeń i może dotyczyć sytuacji, gdy powstaje poważne i bezpośrednie zagrożenie utraty pokojowego charakteru zgromadzenia, a tym samym poważne zagrożenie dla wartości konstytucyjnych wymienionych w art. 31 ust. 3. Chodzi zwłaszcza o te wartości, które są szczególnie zagrożone w przypadku utraty pokojowego charakteru zgromadzenia, jak: bezpieczeństwo, porządek publiczny, zdrowie i życie, ochrona środowiska, prawa i wolności innych osób. Uzasadnieniem dla rozwiązania zgromadzenia nie mogą być pojedyncze incydenty, które mogą być rozwiązywane bez uciekania się do środka ostatecznego, jakim jest rozwiązanie zgromadzenia. Także hasła obraźliwe czy szokujące nie muszą być same w sobie traktowane jako naruszenie pokojowego charakteru zgromadzenia. Chodzi o zagrożenie poważne i bezpośrednie, gdy pojawia się przemoc lub powstały szkody.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że decyzja o rozwiązaniu zgromadzenia publicznego winna być traktowana jako środek ostateczny i dotyczyć sytuacji, gdy zastosowanie innych łagodniejszych środków jest niewystarczające. Możliwość organizowania zgromadzeń publicznych i uczestniczenie w nich jest konstytucyjną wolnością, która przysługuje każdemu. Adekwatność reakcji powodujących ograniczenie tej wolności do rozmiaru i stopnia zakłóceń w pokojowym przebiegu zgromadzenia, zgodnie z zasadą proporcjonalności, powinna polegać także na tym, aby nie pozbawiać wolności uczestnictwa w zgromadzeniu tych, którzy korzystając z tej wolności nie naruszyli prawa, a więc aby nie stosować konstrukcji zbiorowej odpowiedzialności.

W orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu wskazuje się, że wolność zgromadzeń chroni także takie demonstracje, w których drażni się lub obraża osoby przeciwne ideom lub hasłom tam propagowanym (zob. orzeczenie z 2 października 2001 r. w sprawie „Stankov and the United Macedonian organisation Ilinden” przeciwko Bułgarii, skargi nr 29221/95 oraz nr 29225/95.; orzeczenie z 21 czerwca 1998 r. w sprawie Plattform „Ärzte für das Leben” przeciwko Austrii, skarga nr 10126/82).

Niemiecki Związkowy Trybunał Konstytucyjny orzekający w ramach wspólnych europejskich standardów państwa demokratycznego również stwierdził, że zakaz lub rozwiązanie zgromadzenia są środkami ostatecznymi. Uzasadnieniem dla tak radykalnego ograniczenia wolności zgromadzeń nie mogą być wszelkie zagrożenia porządku publicznego lub niedogodności znoszone przez osoby trzecie, ponieważ wynika to z masowego charakteru, w jakim przejawia się wolność zgromadzeń. Zakaz odbycia zgromadzenia lub jego rozwiązanie są dopuszczalne tylko wtedy, gdy zagrożenie dla publicznego bezpieczeństwa lub porządku jest bezpośrednie i na tyle poważne, że zastosowanie środków łagodniejszych nie jest możliwe (zob. orzeczenie z 14 maja 1985 r. w sprawie demonstracji w Brokdorf, *Decisions of the Bundesverfassungsgericht*, Vol. 2/Part 1, Karlsruhe 1998, s. 299).

W świetle powyższej analizy, ukazującej znaczenie i skutki decyzji o rozwiązaniu zgromadzenia na tle treści normatywnej wolności zgromadzeń, rozwiązanie zgromadzenia z powodu niemożności zidentyfikowania jego uczestników jest środkiem nadmiernym, naruszającym zasadę proporcjonalności w ograniczaniu praw i wolności konstytucyjnych.

Zasada proporcjonalności jest jedną z podstawowych zasad, którymi kierowały się Europejska Komisja Praw Człowieka oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu przy interpretacji art. 11 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W orzecznictwie strasburskim podkreśla się, że środki zastosowane do ograniczania wolności zgromadzeń muszą być proporcjonalne do chronionych celów (wartości) oraz że zasada proporcjonalności jest jednym z czynników

branych pod uwagę przy ocenie, czy środek ingerencji (w wolność zgromadzeń) rzeczywiście jest konieczny. W orzeczeniu z 10 października 1979 r. we wspomnianej sprawie „Rassemblement Jurassien” przeciwko Szwajcarii Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił, że zwrot „konieczne w demokratycznym społeczeństwie” oznacza, iż ingerencja (w wolność zgromadzeń) odpowiada „naglącej potrzebie społecznej”. Ingerencja taka winna być również „proporcjonalna do mającego podstawę prawne założonego celu” (zob. też cytowane orzeczenie z 2 października 2001 r., w sprawie „Stankov and the United Macedonian organisation Ilinden” przeciwko Bułgarii). Proporcjonalność i konieczność ingerencji w wolność zgromadzeń ściśle się ze sobą wiążą.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ograniczenie wolności zgromadzeń zawarte w zaskarżonym przez Prezydenta RP przepisie art. 1 pkt 6 ustawy z 2 kwietnia 2004 r. nie jest konieczne. Obowiązująca ustawowa regulacja ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnej wolności zgromadzeń, zawarta w szczególności w ustawie z 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach oraz w ustawie z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, daje wystarczające środki likwidacji incydentów, które mogłyby stać się zagrożeniem dla pokojowego charakteru zgromadzenia. Ustawa z 5 lipca 1990 r. stwarza możliwości ewentualnego rozwiązania zgromadzenia w sytuacji poważnych i bezpośrednich zagrożeń. Obowiązujący przepis art. 12 ust. 1 ustawy z 5 lipca 1990 r. daje możliwość rozwiązania zgromadzenia przez przedstawiciela gminy, jeżeli przebieg zgromadzenia „zagroza życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach” lub gdy narusza przepisy tej ustawy lub ustaw karnych, a przewodniczący zgromadzenia, uprzedzony o konieczności jego rozwiązania, wzbrania się to uczynić. Rozwiązanie zgromadzenia następuje tutaj na podstawie oceny sytuacji, że zgromadzenie traci swój pokojowy charakter. Wolność zgromadzeń nie podlega wtedy ochronie prawnej, gdyż przebieg zgromadzenia wskazuje na potrzebę ochrony tak istotnych wartości jak zdrowie, życie ludzkie czy mienie w znacznych rozmiarach.

Ustawa o Policji, która powinna być tutaj interpretowana łącznie z ustawą – Prawo o zgromadzeniach (zgodnie z wykładnią systemową), przewiduje możliwość interwencji policji w przypadku naruszeń porządku publicznego, aby zapewnić pokojowy przebieg zgromadzenia. Policja może interweniować nie tylko wtedy, gdy zwróci się do niej przewodniczący zgromadzenia (art. 10 ust. 4 ustawy – Prawo o zgromadzeniach), ale nawet bez „polecenia organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego” może podjąć właściwe kroki dla „ochrony życia lub zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra” oraz dla „ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego”, gdyż należy to do „podstawowych zadań policji” (art. 1 ust. 2, art. 14 ust. 2 ustawy o Policji). Policja w ramach czynności administracyjno-porządkowych czy operacyjno-rozpoznawczych (art. 14 ust. 1 ustawy o Policji) jest uprawniona między innymi do „legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości”, „zatrzymywania osób” (zgodnie z przepisami kodeksu postępowania karnego) czy „zatrzymywania osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia” oraz do „dokonywania kontroli osobistej” (art. 15 ustawy o Policji).

Na podstawie przepisów ustawy o Policji możliwe jest więc identyfikowanie osób uczestniczących w zgromadzeniu, już wówczas gdy występują pojedyncze incydenty lub inne fakty mogące stanowić zagrożenie dla pokojowego charakteru zgromadzenia.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że ustawowe ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności musi znajdować podstawę prawną w jednej z chronionych wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji; a także, iż środki ustawowe ograniczające konstytucyjne wolności lub prawa – nie mogą być nadmierne i winny być proporcjonalne do ewentualnych zakłóceń czy zagrożeń. Ustawowe

ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności muszą być też konieczne, co oznacza, że nie jest wystarczająca dotychczasowa regulacja prawna.

Rozwiązanie zgromadzenia jest środkiem ostatecznym, pozbawiającym korzystania z konstytucyjnej wolności zgromadzeń. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że rozwiązanie zgromadzenia publicznego może być ustawowo dopuszczalne, gdy precyzyjnie sformułowany przepis ustawowy przewiduje możliwość rozwiązania zgromadzenia publicznego, gdyż dochodzi do poważnego i bezpośredniego zagrożenia pokojowego charakteru zgromadzenia, a w konsekwencji do zagrożenia jednej z wartości konstytucyjnych wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjne podstawy prawne tak radykalnego ograniczenia wolności zgromadzenia wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji winny dotyczyć zwłaszcza tych wartości, które są zagrożone, gdyż w sposób poważny i bezpośredni zagrożony jest pokojowy charakter zgromadzenia.

Wolność zgromadzeń „jest niezwykle ważnym środkiem komunikacji międzyludzkiej zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej oraz formą uczestnictwa w debacie publicznej, a w konsekwencji – również w sprawowaniu władzy w demokratycznym społeczeństwie. Celem wolności zgromadzeń jest nie tylko zapewnienie autonomii i samorealizacji jednostki, ale również ochrona procesów komunikacji społecznej, niezbędnych dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. U jej podstaw znajduje się zatem nie tylko interes poszczególnych jednostek, ale również interes ogólnospołeczny” – podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 czerwca 2000 r. (sygn. K. 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142).

4. Zaskarżone przez Prezydenta RP przepisy ustawy z 2 kwietnia 2004 r. nie są nierozdzielnie związane z całością przepisów tej ustawy. Jednak Trybunał Konstytucyjny uważa, że byłoby rzeczą korzystną, aby wziąć pod uwagę także związek zaskarżonych przepisów z ustawami nowelizowanymi, tj. ustawą z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297, z 1999 r. Nr 41, poz. 412, z 2000 r. Nr 12, poz. 136, z 2001 r. Nr 46, poz. 499 oraz z 2002 r. Nr 153, poz. 1271) oraz ustawą z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 515, Nr 124, poz. 1152, Nr 130, poz. 1190, Nr 137, poz. 1302, Nr 149, poz. 1451 i 1452, Nr 162, poz. 1568, Nr 200, poz. 1953 i Nr 210, poz. 2036 oraz z 2004 r. Nr 29, poz. 257, Nr 54, poz. 535, Nr 92, poz. 884, Nr 121, poz. 1264 i Nr 173, poz. 1808).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.

**Zdanie odrębne**  
**sędziego Trybunału Konstytucyjnego Jerzego Stępnia**  
**do wyroku w sprawie sygn. akt Kp 1/04**

1. Objęte wnioskiem przepisy badane są w trybie kontroli prewencyjnej, stąd standardy kontroli w tym przypadku muszą być przykładane do jej przedmiotu z zachowaniem – jak to określa Trybunał Konstytucyjny – „szczególnie silnego domniemania konstytucyjności ustawy” (m.in. w wyroku z 7 lutego 2001 r. w sprawie sygn. K. 27/00). Innymi słowy chodzi tu o domniemanie silniejsze, niż w przypadku ustawy obowiązującej, tworzącej pozytywny porządek prawny i regulującej rzeczywiste stosunki społeczne. Zaskarżone przepisy nie zostały skonfrontowane z praktyką, i tym samym z ich interpretacją w procesie stosowania prawa. To uwaga pierwsza.

W tym kontekście podkreślenia wymaga, że pierwotne przedłożenie rządowe, co

do zasady, zostało przyjęte przez obie izby parlamentu. A zatem zarówno rząd jak i parlament, po dyskusjach, z zachowaniem stosownych procedur, zgodnie uznały, że problematyka objęta zaskarżonymi przepisami jest istotna na tyle, że wymaga specjalnej, nowej regulacji odpowiadającej duchowi czasu i dyktowanej bieżącą praktyką życia publicznego. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności przepisów wprowadzających zakaz uczestniczenia w zgromadzeniach osobom, których wygląd zewnętrzny uniemożliwia ich identyfikację (art. 1 pkt 1 ustawy z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym), jak i określających solidarną odpowiedzialność organizatora zgromadzenia za szkodę wyrządzoną przez uczestnika (art. 1 pkt 5 tej ustawy), może wywołać mylne – w moim przekonaniu – wrażenie, że dotychczasowe regulacje ustawowe obejmujące tę problematykę są absolutnie wystarczające, a w każdym razie nie wymagające żadnej modyfikacji. Może, to znaczy – nie musi, ale stopień prawdopodobieństwa, że ustawodawca zostanie orzeczeniem Trybunału skutecznie zniechęcony do poszukiwania w nieodległej przyszłości innego kształtu dla regulacji tego samego przedmiotu, jest obecnie bardzo wysoki. I właśnie w taki kontekst, społeczny możliwy odbiór wyroku Trybunału, chciałbym wpisać treść mego zdania odrębnego. Jego celem jest zwrócenie uwagi na konieczność, mimo wszystko, ujęcia w ramy normatywne stanów faktycznych, których dotyczyła zakwestionowana regulacja. Te stany faktyczne są istotnym nowym zjawiskiem społecznym i wiążą się wprost z problematyką wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

2. Nie może ulegać wątpliwości, że burzliwy rozwój życia publicznego w ostatnich latach, mnogość jego form, w tym także pojawienie się niemal nieograniczonych możliwości komunikowania się społecznego w dobie mediów elektronicznych, nakazuje spojrzeć, na konstytucyjne prawo organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, z innego już punktu widzenia niż sięgający dziewiętnastowiecznej tradycji czy odwołujący się do niedawnych doświadczeń totalitaryzmu. Zniesienie cenzury, pojawienie się wolnych mediów, całkowicie niezależnych od ośrodków władzy publicznej, ale także budowanie takiej powszechnie pożądaney wartości, jaką jest społeczeństwo obywatelskie, wszystko to sprawia, że współcześnie zmieniają się także dotychczasowe funkcje pokojowych zgromadzeń, a również rosną społeczne koszty będące refleksem ich organizowania. Ten stan rzeczy musi na nowo odczytać ustawodawca i odpowiednio nań reagować, poszukując najodpowiedniejszych form równoważenia interesu jednostek, czy grup obywateli z jednej strony a interesów społeczeństwa (czy po prostu innych obywateli) z drugiej (por. orzeczenie TK w sprawie sygn. akt K 34/99, cytowane na s. 31 uzasadnienia w niniejszej sprawie). W każdym razie przypisanie ustawodawcy motywacji obliczonej na „efekt antymotywacyjny”, mający na celu zniechęcenie do organizacji zgromadzeń (a tak uczynił TK – s. 22 uzasadnienia), nie jest uzasadnione.

3. Wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich może być ustawowo ograniczona (art. 57 Konstytucji). Zgodnie z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustawowo ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, a także nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wypracowało teorię istoty wolności czy prawa jako pewnego jądra, którego wydrążenie niweczy istotę tej wolności czy prawa. Wnioskodawca stoi na stanowisku, czemu dał wyraz w trakcie rozprawy, że

kwestionowane regulacje naruszają istotę prawa do organizowania zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Poglądu tego Trybunał Konstytucyjny nie podzielił, opierając swoje orzeczenie na stwierdzeniu, że wprowadzone ograniczenia nie były konieczne dla ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. O ile jest oczywiste, że inkryminowana regulacja nie narusza istoty wolności organizowania pokojowych zgromadzeń, to trudno także zgodzić się ze stanowiskiem, że wprowadzone nowelizacją ograniczenia są niedopuszczalne z punktu widzenia zasady proporcjonalności.

Trybunał Konstytucyjny, oceniając konstytucyjność nowych regulacji, czynił to w odniesieniu do każdego przepisu osobno, a następnie tak pofragmentyzowane jednostki redakcyjne poddał wyłącznie wykładni językowej, wyprowadzając wnioski skrajnie niekorzystne z punktu widzenia precyzji sformułowań. Taki zabieg nie byłby uzasadniony nawet w trakcie kontroli następczej (priorytet ma przecież wykładnia ustaw w zgodzie z Konstytucją), tym bardziej więc musi budzić wątpliwości posłużenie się taką techniką interpretacyjną w trybie w jakim toczy się niniejsze postępowanie. Można było, a nawet należało postąpić – w moim przekonaniu – odwrotnie: to jest poszukać w tekście nowelizacji i jej uzasadnienia odpowiedzi co do celu wprowadzenia tej regulacji i dopiero po rekonstrukcji (odczytaniu) zamierzonego przez ustawodawcę celu możliwa była prawidłowa ocena konstytucyjności proponowanych i następnie uchwalonych rozwiązań. Jeśli bowiem odwołujemy się do zasady racjonalnego ustawodawcy, to tym samym musimy założyć, że każda nowa regulacja podyktowana jest identyfikowalnym i racjonalnym celem.

4. Trybunał Konstytucyjny założył w szczególności, że wprowadzenie zakazu uczestniczenia w zgromadzeniach osób, „których wygląd zewnętrzny uniemożliwia ich identyfikację”, powinno być rozpatrywane wyłącznie w perspektywie zagrożenia dla pokojowego charakteru zgromadzenia (s. 18 uzasadnienia). Tymczasem nie sposób abstrahować od faktu, że nowelizacja ta próbowała po raz pierwszy regulować kompleksowo problematykę odpowiedzialności za szkody powstałe podczas zgromadzenia, słusznie wychodząc z założenia, że dotychczasowe, wyłącznie kodeksowe, instytucje odpowiedzialności za szkody, w tym przypadku, są niewystarczające. Jeśli tak, to spojrzenie z tej perspektywy na „zakaz uczestniczenia osób, których wygląd zewnętrzny uniemożliwia ich identyfikację”, jawi się jako rozwiązanie racjonalne, bo ułatwiające, a nawet wręcz umożliwiający organizatorowi zgromadzenia ustalenie sprawcy szkody w przypadku jej powstania. Przecież solidarna ze sprawcą szkody odpowiedzialność organizatora, w przypadku naprawienia szkody przez organizatora, musi zakładać realną możliwość poszukiwania przez niego regresu wobec sprawcy, skoro odpowiedzialność cywilna organizatora istotnie jest daleko idąca.

Respektowanie anonimowości uczestnika nie może prowadzić do pozbawienia organizatora możliwości jego zidentyfikowania w ogóle. Przyjęcie takiego punktu widzenia nakazuje – inaczej niż Trybunał Konstytucyjny rozpoznający niniejszą sprawę – spojrzeć na ten zakaz, który co prawda ogranicza wolność uczestniczenia w zgromadzeniu, ale w sposób dopuszczalny i absolutnie zrozumiały w kontekście konstytucyjnego pojęcia porządku publicznego (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Porządek ten, jeśli system prawa ma być logiczny, spójny i kompletny, domaga się realnej odpowiedzialności za powodowanie szkód, co do zasady.

Analizując z kolei konstytucyjność nowego brzmienia art. 10a ust. 1 i 2 ustawy, Trybunał przyjął za podstawę swych rozważań również wyłącznie językową wykładnię obydwu przepisów, pomijając fakt, że możliwa i całkowicie uzasadniona jest ich wykładnia we wzajemnym kontekście w ramach jednostek redakcyjnych całego art. 10a (wykładnia systemowa), która wcale nie musi prowadzić do wniosku, iż mamy tu do

czynienia z odpowiedzialnością organizatora zgromadzenia za wszelkie szkody na zasadzie ryzyka, nawet wówczas, kiedy sprawcy szkody nie można przypisać winy. Jest to efekt wcześniejszej – moim zdaniem – niedopuszczalnej fragmentaryzacji poszczególnych przepisów i instytucji nowelizacji, a następnie rozbioru ich treści z pominięciem dającego się bez większych trudności odczytać celu zakwestionowanej ustawy. Dobrym na to przykładem jest obszerny wywód uzasadnienia na temat braku precyzji pojęcia „uczestnik zgromadzenia”, jakby pojęcie to znalazło się w po raz pierwszy dopiero w tej nowelizacji. W rzeczywistości podmiot o nazwie „uczestnik zgromadzenia” wprowadzony został do treści pierwotnej tej ustawy, był adresatem od początku praw i obowiązków, przewidzianych w tej ustawie, także w relacjach z organizatorem. Domaganie się więc także i w tym przypadku większej precyzji w określeniu tego podmiotu zgromadzenia jest – moim zdaniem – całkowicie nieuzasadnione.

Niezależnie od powyższego, chciałbym w tym miejscu wyrazić pogląd, że nawet przyjęcie, że wprowadzone nowelizacją nowe brzmienie art. 10a ust. 2 ustawy – Prawo o zgromadzeniach implikujące odpowiedzialność organizatora za szkody wyrządzone przez uczestnika na zasadzie ryzyka, nie musi prowadzić do dyskwalifikacji tego przepisu w świetle standardów konstytucyjnych. Przypadki odpowiedzialność na zasadzie ryzyka nie zostały raz na zawsze skatalogowane. Krąg podmiotów ponoszących taką odpowiedzialność sukcesywnie się powiększa, jak również wzrasta także stale przedmiotowy zakres tej odpowiedzialności. Dzieje się tak, ponieważ komplikuje się życie społeczne i relacje pomiędzy jego uczestnikami. Komplikują się także mechanizmy zgromadzeń, co musi także prowadzić do zwiększenia zakresu odpowiedzialności ich organizatorów, także w zakresie odpowiedzialności za powstałe w ich wyniku szkody. Wobec konstytucyjnej konieczności poszanowania praw i wolności tej – najczęściej przeważającej – części społeczeństwa, która w danym zgromadzeniu nie uczestniczy, nakłada to na organizatorów nowe obowiązki, które muszą być kompatybilne z obowiązkami uczestników. Ustawodawca ma więc nie tylko prawo, ale i obowiązek poszukiwania nowych konstrukcji, które zoptymalizują relacje między uczestnikami zgromadzenia, jego organizatorem i resztą biernej wobec zgromadzenia społeczności.

5. Zróżnicowanie zasad kontroli prewencyjnej i następczej prowadzi do zgodnie przyjmowanego w orzecznictwie Trybunału, jak też w doktrynie prawniczej, wniosku, że stwierdzenie konstytucyjności w trybie postępowania przewidzianego w art. 122 ust. 3 Konstytucji nie tworzy stanu powagi rzeczy osądzonej, a ewentualne orzekanie ponowne co do tego samego przedmiotu, po wejściu badanej wcześniej regulacji do systemu prawnego, nie będzie stanowiło naruszenia zasady *ne bis in idem*. Prowadzi mnie to do wniosku, że kontrola konstytucyjności w niniejszej sprawie winna być mniej rygorystyczna, co byłoby z korzyścią dla poszukiwania najwłaściwszych ram dla tak ważnej, dla dojrzałej demokracji, wolności, jaką jest wolność organizowania zgromadzeń i uczestniczenia w nich.