

DOROTA HABRAT

PROBLEMATYKA ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA WYBRANE WYKROCZENIA ZWIĄZANE ZE ZGROMADZENIAMI

Streszczenie

W opracowaniu przedstawiono podstawy prawne ochrony wolności zgromadzeń stanowiące standard państwa demokratycznego w sferze podstawowych praw i wolności obywatelskich, szczegółowo omówiono kwestie związane z odpowiedzialnością określoną w kodeksie wykroczeń za przeszkadzanie w organizowaniu lub przebiegu zgromadzenia oraz zwoływaniu zgromadzenia bez zawiadomienia. W tym zakresie odniesiono się m.in. do kontrowersji wokół tzw. zgromadzeń spontanicznych. Dalsza część opracowania koncentruje się wokół rozważań związanych z odpowiedzialnością za posiadanie na zgromadzeniu broni, materiałów wybuchowych lub innych niebezpiecznych narzędzi. W końcowej części artykułu zasygnalizowano problemy dotyczące odpowiedzialności przewodniczącego zgromadzenia po nowelizacji ustawy – Prawo o zgromadzeniach.

Wprowadzenie

Ochrona wolności zgromadzeń stanowi obecnie standard państwa demokratycznego w sferze podstawowych praw i wolności obywatelskich. Ma to odzwierciedlenie zarówno w Konstytucji¹ jak również w aktach prawa międzynarodowego – m.in. w art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.² oraz w art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r.³. W świetle art. 57 Konstytucji każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczyć tę wolność może jedynie ustawa ale tylko wtedy, gdy jest to konieczne dla ochrony wskazanych wartości w obszarze bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, jak również wolności oraz praw innych osób.

Kolejnym aspektem stanowiącym o powszechnym zainteresowaniu problematyką zgromadzeń jest fakt, iż jest to domena ściśle odnosząca się do działalności publicznej oraz politycznej. Stąd kontrowersje w tym obszarze nierzadko wyrażane są w środkach masowego przekazu oraz stanowią o nadzwyczajnej uwadze już na etapie procesu legislacyjnego. Obecnie również mamy do czynienia z taką sytuacją w związku z uchwaleniem przepisów o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach⁴. Zasadne jest zatem podejmowanie dyskusji w przedmiotowym obszarze mających na celu dążenie do określenia właściwego kierunku zmian prawnych.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

² Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284, ze zm.

³ Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167.

⁴ Ustawa z dnia 14 września 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, Dz. U. z 2012 r., poz. 1115.

Konstytucyjne pojęcie zgromadzenia i konstytucyjna ochrona obejmuje nie tylko zgromadzenia o charakterze politycznym, ale obejmuje również inne zgromadzenia publiczne lub prywatne niezwiązane ze sferą życia politycznego. Ochrona konstytucyjna rozciąga się zarówno na zgromadzenia w pomieszczeniach zamkniętych jak i na zgromadzenia na otwartej przestrzeni a zasadniczymi elementami treści normatywnej konstytucyjnej wolności zgromadzeń publicznych są: pokojowy charakter zgromadzeń, anonimowość uczestników zgromadzeń publicznych i brak więzów organizacyjnych między nimi, a także między organizatorem i jego uczestnikami⁵.

Zasady korzystania z wolności zgromadzeń w Polsce uregulowane są przede wszystkim w ustawie z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach⁶ (dalej: u.p.o.z.) oraz w art. 52 kodeksu wykroczeń⁷ (dalej: k.w.) określającym ogólne zasady uczestnictwa w zgromadzeniach. Zgromadzeniem w rozumieniu ustawy – Prawo o zgromadzeniach jest zgrupowanie co najmniej 15 osób, zwołane w celu wspólnych obrad lub wspólnego wyrażenia stanowiska. Ustawodawca wydzielił przy tym zgromadzenia publiczne oraz zgromadzenia nie mające takiego charakteru.

Konstytucyjna wolność zgromadzeń obejmuje zarówno wolność organizowania jak uczestniczenia w pokojowych zgromadzeniach. Wolność organizowania zgromadzeń oznacza w szczególności swobodę wyboru czasu i miejsca zgromadzenia, formy wyrażania poglądów oraz swobodne ustalanie przebiegu zgromadzenia i prowadzenie obrad. Z kolei "wolność uczestniczenia" oznacza także swobodę odmowy udziału w zgromadzeniu. Obowiązkiem władz publicznych jest nie tylko usunięcie przeszkód w zakresie korzystania z tak określonej sfery wolności i zaniechanie nieuzasadnionej ingerencji w tę sferę, ale również podjęcie pewnych kroków mających na celu urzeczywistnienie tego prawa. Ma to wyraz we wspomnianych na wstępie przepisach prawa międzynarodowego, gdyż zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka uczestnicy manifestacji powinni mieć możliwość udziału w niej bez obaw przed atakami przemocy ze strony swoich przeciwników. Również art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności określa dla państw ratyfikujących nakaz podjęcia działań zapewniających pokojowy przebieg legalnych zgromadzeń⁸.

Kodeks wykroczeń w art. 52 chroni korzystanie z wolności zgromadzeń w sposób zgodny z przepisami prawa. Regulacja ta dostosowana została do ustawy – Prawo o zgromadzeniach. Na podstawie przepisu art. 52 § 1 k.w. penalizacji podlega:

- 1) przeszkadzanie lub usiłowanie przeszkodzenia w organizowaniu lub w przebiegu niezakazanego zgromadzenia,
- 2) zwoływanie zgromadzenia bez wymaganego zawiadomienia albo przewodniczenie takiemu zgromadzeniu lub zgromadzeniu zakazanemu,
- 3) przewodniczenie zgromadzeniu po rozwiązaniu go przez przewodniczącego lub przedstawiciela organu gminy,
- 4) bezprawne zajmowanie lub wzbranianie się przed opuszczeniem miejsca, którym inna osoba lub organizacja prawnie rozporządza jako zwołujący lub przewodniczący zgromadzenia,
- 5) udział w zgromadzeniu osób posiadających przy sobie broń, materiały wybuchowe lub inne niebezpieczne narzędzia.

⁵ Wyrok TK z dnia 10 lipca 2008 r., P 15/08, OTK-A, 2008/6/105, s. 12.

⁶ Dz. U. Nr 51, poz. 29,7 ze zm. Zasady korzystania z wolności zgromadzeń zostały uregulowane również w szeregu innych ustaw m.in. w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r., Nr 108, poz. 908 ze zm.) Więcej na ten temat zob. M. Czyżak, *Przestępstwo naruszenia wolności zgromadzeń*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2009, nr 4, s. 84-85; W. Kotowski, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 405; P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998, s. 91 i n.

⁷ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. kodeks wykroczeń, tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 46, poz. 275 ze zm.

⁸ W. Kotowski, *Kodeks...*, *op. cit.*, s. 402.

W przepisie art. 52 k.w. ustawodawca stypizował kilka rodzajów wykroczeń związanych z naruszeniem reguł odbywania zgromadzeń. Z uwagi na szeroki zakres problematyki odpowiedzialności za wykroczenia związane ze zgromadzeniami, w dalszej części zaprezentowane zostaną uwagi w zakresie wybranych przepisów, które budzą istotne kontrowersje lub wątpliwości interpretacyjne.

Przeszkadzanie w organizowaniu lub przebiegu zgromadzenia

Kodeks wykroczeń w art. 52 § 1 pkt 1 penalizuje wykroczenie polegające na przeszkadzaniu lub usiłowaniu przeszkadzania, w organizowaniu lub przebiegu niezakazanego, a więc legalnego zgromadzenia. Warunki legalności zgromadzeń określone są w przepisach ustawy – Prawo o zgromadzeniach. Za wskazane wykroczenie odpowiada sprawca, który przeszkadza w zgromadzeniu, czyli powoduje faktyczne utrudnienia w jego organizacji lub przebiegu albo wręcz uniemożliwia odbycie zgromadzenia⁹. Przeszkadzanie należy tu rozumieć jako każdą czynność czy zachowanie faktyczne utrudniające organizację czy przebieg zgromadzenia, albo wręcz uniemożliwiające jego przeprowadzenie. Zachowanie takie może polegać na utrudnianiu lub uniemożliwianiu zebrania się w wyznaczonym miejscu osób chcących uczestniczyć w zgromadzeniu, zabieraniu im mikrofonów, głośników lub przyniesionych transparentów, zakłócaniu przebiegu zgromadzenia przez głośne okrzyki czy inne zagłuszające dźwięki. Przeszkadzanie to ingerowanie w spokojny, prawem przewidziany tryb korzystania z przysługujących obywatelom praw¹⁰.

Przepis art. 52 § 1 pkt 1 k.w. odnosi się do niezakazanego zgromadzenia, a zatem takiego, co do którego nie wydano decyzji o zakazie jego organizowania. Jak stanowi art. 8 ust. 1 u.p.o.z. organ gminy zakazuje zgromadzenia publicznego, jeżeli jego cel lub odbycie sprzeciwiają się tej ustawie lub naruszają przepisy ustaw karnych, bądź jeśli odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. Ponadto na podstawie ust. 2 art. 8 u.p.o.z. organ gminy zakazuje zgromadzenia publicznego zgłoszonego później, także jeżeli organizator zgromadzenia, pomimo wezwania, o którym w art. 7a ust. 1, nie dokonał we właściwym terminie zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników. Zakazana czynność sprawcza odnosi się zarówno do etapu poprzedzającego zgromadzenie (czyli działań przygotowawczych), jak i do samego zgromadzenia.

Karze podlega już samo usiłowanie przeszkodzenia w organizowaniu lub przebiegu zgromadzenia, a zatem nawet zachowanie bezpośrednio zmierzające do tego celu. W przypadku gdy zachowanie sprawcy przeszkadzającego w przebiegu zgromadzenia osiągnie wyższy stopień intensywności, może dojść do zrealizowania znamion przestępstwa opisanego w art. 260 k.k., zgodnie z którym karze grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 podlega ten, kto przemocą lub groźbą bezprawną udaremnia przeprowadzenie odbywanego zgodnie z prawem zebrania, zgromadzenia lub pochodu albo takie zebranie, zgromadzenie bądź pochód rozprasza¹¹.

W tym miejscu warto rozważyć możliwość wprowadzenia do kodeksu wykroczeń przepisu penalizującego zachowanie polegające na prowokowaniu uczestników zgromadzenia publicznego do działań zagrażających bezpieczeństwu zgromadzenia. Penalizacji podlegałyby zachowania osób, zmierzające do wykorzystania "efektu tłumu" poprzez prowokację zmierzającą do takich działań uczestników zgromadzenia, które w konsekwencji liczebności zgromadzenia oraz czynników psychicznych kierujących uczestnikami, może doprowadzić do zagrożenia bezpieczeństwa jego przebiegu. Bezpieczeństwo zgromadzenia obejmuje

⁹ J. Wojciechowski, *Kodeks wykroczeń. Komentarz. Orzecznictwo*, Warszawa 2005, s. 77.

¹⁰ T. Bojarski (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 133.

¹¹ *Idem*, s. 133. Więcej na ten temat zob. M. Czyżak, *Przestępstwo...*, *op. cit.*, s. 84-91.

spełnienie przez organizatora wymogów w zakresie: zapewnienia bezpieczeństwa osobom uczestniczącym w zgromadzeniu, ochrony porządku publicznego oraz zabezpieczenia pod względem medycznym.

Zaznaczyć tutaj należy, iż czynność sprawcza ("prowokowanie") według słownika języka polskiego oznacza podstępne działanie, którego celem jest skłonienie jakiejś osoby lub osób do zrobienia czegoś, co przyniesie im szkodę¹². Prowokować oznacza podżegać do czegoś w ukrytych zamiarach, starać się wywołać u kogoś określoną reakcję, pobudzić do określonych działań na korzyść prowokatora¹³. Sposób zachowania sprawcy może być w tym przypadku różny. Może mieć postać werbalną, polegająca np. na obrażaniu uczestników zgromadzenia, "zachęcaniu" do bójek, pobic lub do niszczenia mienia. Nie należy przy tym wykluczyć prowokacji pozawerbalnej, np. za pomocą gestów, wyświetlanych napisów itd.¹⁴. Zachowanie sprawcy – prowodyra¹⁵ – nie musi powodować przy tym żadnych skutków, chociaż niekiedy prowokacje mogą powodować zamieszki skutkujące obrażeniami ciała czy zniszczeniem mienia.

Zwoływanie zgromadzenia bez zawiadomienia

Zgromadzenia publiczne, które są organizowane na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób, wymagają uprzedniego zawiadomienia organu gminy właściwego ze względu na miejsce zgromadzenia¹⁶. W art. 52 § 1 pkt 2 k.w. mamy do czynienia z czterema możliwościami popełnienia wykroczenia odnoszącego się bezpośrednio lub pośrednio do art. 6-10 u.p.o.z. Działanie sprawcy spenalizowane we wskazanym przepisie k.w. może polegać na:

- 1) zwołaniu zgromadzenia bez wymaganego zawiadomienia,
- 2) przewodniczeniu mu,
- 3) zwołaniu zgromadzenia zakazanego,
- 4) przewodniczeniu mu.

W tym miejscu należy wskazać, że do zaistnienia tego wykroczenia dochodzi nie tylko w przypadku, gdy dojdzie do przeprowadzenia, odbycia zgromadzenia, ale również wówczas, gdy zostaną podjęte czynności, przedsięwzięcia zmierzające do jego zwołania. Użyte w dyspozycji przepisu określenie „zwołuje zgromadzenie” oznacza podjęcie przez sprawcę działania, czyli przedsięwzięć, czynności zmierzających do skutecznego odbycia zgromadzenia (np. ogłoszenia w środkach masowego przekazu, przygotowywanie plakatów, plakatowanie w miejscach publicznych, bądź też rozpowszechnianie ulotek, wysłanie zaproszeń itp.¹⁷).

Chodzi tu o brak zawiadomienia organów gminy, stosowanie do art. 7 u.p.o.z. Zgodnie z tym przepisem, organizator zgromadzenia publicznego zawiadamia organ gminy w taki sposób, aby wiadomość o zgromadzeniu dotarła nie później niż na 3 dni robocze, a najwcześniej 30 dni przed datą zgromadzenia. Kodeks wykroczeń przewiduje też

¹² A. Markowski, R. Pawelec, *Wielki słownik wyrazów obcych i trudnych*, Warszawa 2001, s. 621.

¹³ M. Szymczak, *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1979, s. 946.

¹⁴ Należy zwrócić uwagę, iż w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. Nr 62, poz. 504, ze zm.) w art. 61 spenalizowano zachowanie polegające na prowokowaniu kibiców w miejscu i czasie trwania imprezy masowej do działań zagrażających bezpieczeństwu tej imprezy. Więcej na temat zob. C. Kąkol, *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 589.

¹⁵ Prowodyr – osoba, która nakłania jakąś grupę ludzi do złych czynów, często dając osobisty przykład i przewodząc tej grupie – zob. A. Markowski, R. Pawelec, *Wielki...*, *op. cit.*, s. 621.

¹⁶ W. Kotowski, *Kodeks...*, *op. cit.*, s. 405.

¹⁷ W. Jankowski, *Wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu*, [w:] T. Grzegorzczak (red.) W. Jankowski, M. Zbrojewska, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 204; zob. J. Bafia, D. Egierska, I. Śmietanka, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 1980, s. 137.

odpowiedzialność osoby, która przewodniczy zgromadzeniu zakazanemu. Przesłanki oraz tryb wyrażania zakazu zgromadzania określone są w art. 8 i 9 u.p.o.z. Odpowiedzialność za wykroczenie ponosi również sprawca, który przewodniczy zgromadzeniu po jego rozwiązaniu przez przewodniczącego lub przedstawiciela organu gminy – art. 52 § 1 pkt 3 k.w. Zasady rozwiązywania zgromadzeń przez przewodniczącego określa art. 10 u.p.o.z. W myśl art. 10 ust. 5 u.p.o.z., jeżeli uczestnicy zgromadzenia nie podporządkują się zarządzeniom przewodniczącego wydanym w wykonaniu jego obowiązków lub gdy przebieg zgromadzenia sprzeciwia się ustawie – Prawo o zgromadzeniach albo narusza przepisy ustaw karnych – przewodniczący rozwiązuje zgromadzenie. Podobnie zgromadzenie może być rozwiązane przez przedstawiciela organu gminy, jeżeli przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mienia w znacznych rozmiarach lub gdy narusza przepisy ustawy – Prawo o zgromadzeniach albo przepisy ustaw karnych, a przewodniczący uprzedzony o konieczności rozwiązania zgromadzenia, wzbraniał się to uczynić – art. 12 ust. 1 u.p.o.z.¹⁸

W przypadku zwoływania zakazanego zgromadzenia lub przewodniczenia takiemu zgromadzeniu chodzi o to, żeby było ono zakazane w drodze decyzji organu administracyjnego. W tym zakresie zwraca się w piśmiennictwie uwagę na wątpliwości interpretacyjne. Jedna interpretacja zakłada uwzględnienie tylko prawomocnego rozstrzygnięcia w sprawie, czyli odpowiedzialność z art. 52 § 1 pkt 2 k.w. wchodzi w rachubę tylko wtedy, gdy zostanie wydane prawomocne rozstrzygnięcie w kwestii zakazu organizacji zgromadzenia publicznego. Możliwa jest jednak również inna wykładnia, zgodnie z którą wolno przyjąć, że przepis ten penalizuje zwołanie i przewodniczenie każdemu zakazanemu zgromadzeniu, niezależnie od etapu postępowania administracyjnego czy sądowno-administracyjnego, na którym zakaz taki został wydany¹⁹.

Zgodzić należy się ze stanowiskiem, że za drugim wariantem interpretacyjnym przemawia argument językowy. Ustawodawca nie mówi wszak o zakazie w jakikolwiek sposób kwalifikowanym, np. o prawomocnym zakazie zgromadzenia publicznego czy zakazie zgromadzenia publicznego wydanym przez administracyjny organ odwoławczy, lecz o zakazie *tout court*. To na organie stosującym prawo ciąży obowiązek ustalenia, czy w tym czasie obowiązywał zakaz zgromadzenia publicznego czy nie²⁰. Takie rozwiązanie jest zresztą całkowicie racjonalne, gdyż w pełni zgadza się z ustawowym trybem kontroli prawidłowości decyzji o zakazie zgromadzenia przewidzianym w ustawie - Prawo o zgromadzeniach.

Procedura kontrolna gwarantuje organizatorowi zgromadzenia przyspieszoną kontrolę pierwotnej decyzji: samą decyzję o zakazie należy doręczyć organizatorowi na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej w terminie 3 dni od dnia zawiadomienia, nie później niż na 24 godziny przed datą zgromadzenia – art. 9 ust. 1 u.p.o.z. Organizator ma w takim przypadku prawo wnieść odwołanie bezpośrednio do wojewody w terminie 24 godzin od otrzymania decyzji o zakazie zgromadzenia – art. 9 ust. 2 u.p.o.z.

Kwestią sporną jest problem penalizacji jako wykroczenia zwoływania zgromadzenia spontanicznego bez wymaganego zawiadomienia lub przewodniczenia zgromadzeniu spontanicznemu tj. takiemu, którego wcześniejsze zgłoszenie nie było możliwe z przyczyn niezależnych od organizatora, zaś odbycie zgromadzenia w innym terminie byłoby bezcelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej. Brak zawiadomienia lub złożenie go bez zachowania przewidzianych ustawowo terminów albo bez uwzględnienia koniecznych jego elementów nie może prowadzić „automatycznie” do zakazu zgromadzenia, traktowanego w takim wypadku jako nielegalne. Europejski Trybunał Praw Człowieka wyraźnie wskazuje,

¹⁸ M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 355.

¹⁹ A. Bojańczyk, *Zakazane organizowanie zakazanych demonstracji*, Rzeczpospolita z 7 lutego 2006 r., Nr 32, s. C5.

²⁰ *Idem*, s. C5.

że uchybienie obowiązkowi notyfikacji nie jest wystarczającą przesłanką uznania zgromadzenia za nielegalne. Za zgromadzenia nielegalne w świetle prawa polskiego można uznać zgromadzenia zakazane na podstawie art. 8 u.p.o.z. lub zgromadzenia rozwiązane na podstawie art. 10 ust. 5 lub art. 12 u.p.o.z. Zgromadzenia niezarejestrowane (brak notyfikacji) nie można utożsamiać ze zgromadzeniem zakazanym. Literalne brzmienie art. 52 § 1 pkt 2 k.w. oddzielnie wymienia przewodniczenie zgromadzeniom niezgłoszonym i zgromadzeniom zakazanym. Ustawodawca wyraźnie rozdziela te dwie kwestie²¹.

Zgromadzenia spontaniczne nie zostały wyróżnione w Polsce szczególną regulacją prawną. Zauważyć jednak można, iż w doktrynie prawnej wyróżnia się zgromadzenia zorganizowane oraz zgromadzenia spontaniczne. Zgromadzenia zorganizowane w odróżnieniu do spontanicznych mają miejsce wtedy, gdy zostały wcześniej przygotowane i dopełniono wszelkich wymogów formalnych koniecznych dla ich przeprowadzenia.

W gestii sądu pozostaje ocena dokonywana na podstawie art. 52 § 1 pkt 2 kw. czy konkretne zgromadzenie zostało zwołane „bez wymaganego zezwolenia” czy wymagało normalnej notyfikacji, czy też z uwagi na nagłość potrzeby – jej uproszczonej postaci, a w konsekwencji czy organizator zgromadzenia (osoba przewodnicząca zgromadzeniu) może ponosić odpowiedzialność.

Nieracjonalne jest karanie organizatorów zgromadzeń spontanicznych, czyli zgromadzeń legalnych, choć niezarejestrowanych, za niedopełnienie obowiązku administracyjnego, skoro niemożliwe było jego dopełnienie. Zgromadzenia spontaniczne powinny być potraktowane jako wyjątek od zasady zgłaszania odpowiednim organom zamiaru zorganizowania zgromadzenia, gdyż takie uregulowanie byłoby wyrazem zdrowej demokracji. Należy przy tym pamiętać, że Trybunał Konstytucyjny uznał w wyroku z dnia 10 lipca 2008 r.²², że sąd rozpoznający sprawę o wykroczenie ma obowiązek ocenić czy do zaniechania zgłoszenia doszło z uwagi na nagłość wydarzeń (spontaniczność zgromadzenia), czy też z powodu lekceważenia lub zaniedbania obowiązku zgłoszenia przez organizatorów. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego niedochowanie obowiązku zgłoszenia nie może rodzić automatycznej odpowiedzialności organizatora czy osoby, która przewodniczy zgromadzeniu, ponieważ taka mechaniczna interpretacja art. 52 § 1 pkt 2 kodeksu wykroczeń oznaczałaby ograniczenie konstytucyjnej wolności organizowania zgromadzeń pokojowych do zgromadzeń planowanych i organizowanych po zawiadomieniu właściwego organu, przynajmniej z trzydniowym wyprzedzeniem.

Posiadanie na zgromadzeniu broni, materiałów wybuchowych lub innych niebezpiecznych narzędzi

Zamierzeniem ustawodawcy w odniesieniu do ochrony zgromadzeń było również przeciwdziałanie użyciu przedmiotów i substancji, które – w warunkach tłumu – mogą spowodować trudne do opanowania zagrożenie dla bezpieczeństwa uczestników²³. Dlatego art. 52 § 1 pkt 5 k.w. zabrania udziału w zgromadzeniu osób posiadających przy sobie broń, materiały wybuchowe lub inne niebezpieczne narzędzia. Zakaz ten koresponduje z treścią art. 3 ust. 2 prawa o zgromadzeniach, zgodnie z którym w zgromadzeniach nie mogą uczestniczyć osoby posiadające przy sobie broń, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne lub inne niebezpieczne materiały lub narzędzia²⁴.

²¹ Wyrok TK z dnia 10 lipca 2008 r., P 15/08, OTK-A, 2008/6/105, s. 18.

²² OTK-A, 2008/6/105, s. 24.

²³ M. Gałązka, *Granice odpowiedzialności karnej w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 5, s. 60.

²⁴ M. Mozgawa, (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2009.

Dla bytu analizowanego wykroczenia bardzo ważne jest określenie przedmiotów, których posiadanie w trakcie zgromadzenia jest zakazane. Kodeks wykroczeń nie zawiera odrębnej definicji broni, lecz można posłużyć się definicją zawartą w ustawie z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji²⁵. W myśl art. 4 ustawy, przez broń należy rozumieć:

- 1) broń palną, w tym broń bojową, myśliwską, sportową, gazową, alarmową i sygnałową;
- 2) broń pneumatyczną;
- 3) miotacze gazu obezwładniającego;
- 4) narzędzia i urządzenia, których używanie może zagrażać życiu lub zdrowiu:
 - a) broń białą w postaci:
 - ostrzy ukrytych w przedmiotach niemających wyglądu broni,
 - kastetów i nunczaków,
 - pałek posiadających zakończenie z ciężkiego i twardego materiału lub zawierających wkładki z takiego materiału,
 - pałek wykonanych z drewna lub innego ciężkiego i twardego materiału, imitujących kij bejsbolowy,
 - b) broń cięciwową w postaci kuszy,
 - c) przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej.

Zakres pojęciowy dotyczący materiałów wybuchowych znaleźć można w ustawie z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego²⁶ (dalej: u.m.w.u.c.) Zgodnie z treścią art. 3 pkt 9 ww. ustawy, przez materiały wybuchowe należy rozumieć substancje chemiczne stałe lub ciekłe albo mieszaniny substancji zdolne do reakcji chemicznej z wytwarzaniem gazu o takiej temperaturze i ciśnieniu i z taką szybkością, że mogą powodować zniszczenia w otaczającym środowisku, a także wyroby wypełnione materiałem wybuchowym. Z kolei przez wyroby pirotechniczne zgodnie z art. 3 pkt 19 u.m.w.u.c. należy rozumieć artykuły zawierające jeden lub kilka materiałów przeznaczonych do uzyskiwania efektów pirotechnicznych, w tym widowiskowych. Są to więc różnego rodzaju race, petardy, świece dymne itd.²⁷

Wątpliwości interpretacyjne pojawiają się wokół zamieszczonego w art. 52 § 1 pkt 5 k.w. pojęcia „innych niebezpiecznych materiałów lub narzędzi”. Pojęcie to jest podobne do występującego w art. 159 k.k., art. 280 § 2 k.k. i art. 223 k.k. terminu „inny podobnie niebezpieczny przedmiot”, gdzie słowo podobnie wskazuje na podobieństwo do broni palnej lub noża. Przekłada się to na trudności ze stosowaniem go w konkretnych sprawach, gdyż w judykaturze stawia się wymóg, by niebezpieczeństwo ocenianego przedmiotu wynikało z jego właściwości, a nie ze szczególnego sposobu użycia oraz by było porównywalne do niebezpieczeństwa broni palnej lub noża²⁸. Na gruncie art. 52 § 1 pkt 5 k.w. problem wydaje się poważniejszy, ponieważ przepis ten nie wymaga, by wymienione w nim „inne niebezpieczne narzędzia” wykazywały podobieństwo do czegokolwiek. Słusznym w tym

²⁵ Dz. U. z 2004 r., Nr 52, poz. 525, ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2002 r., Nr 117, poz. 1007, ze zm.

²⁷ Warto w tym miejscu dodać, iż początkowo w prezydenckim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, skierowanym do Sejmu w dniu 24 listopada 2011 r. (druk sejmowy nr 35), zawarty był zakaz uczestniczenia w zgromadzeniach osób posiadających przy sobie materiały pożarowo niebezpieczne (art. 1 pkt 1 projektu ustawy – nowe brzmienie art. 3 ust. 2). Taki zapis budził jednak wątpliwości interpretacyjne. Prokurator Generalny w opinii dotyczącej projektu zmiany ustawy Prawo o zgromadzeniach wyraził obawy, iż pojęcie „materiały pożarowo niebezpieczne” jako pojęcie niedookreślone stwarza nieuprawnioną dowolność interpretacji przepisu - opinia z dnia 19 grudnia 2011 r. dostępna na stronie internetowej: www.sejm.gov.pl. Na rozbieżności w interpretacji w/w pojęcia wskazano również w opinii Rady Ministrów – opinia z dnia 24 maja 2012 r. dostępna na stronie internetowej: www.sejm.gov.pl.

²⁸ M. Gałązka, *Granice...*, op. cit., s. 61.

przypadku wydaje się przyjęcie, iż przepis ten odnosi się do jakichkolwiek narzędzi stwarzających niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia człowieka. Wśród nich można przykładowo wymienić: nóż, siekiere, tasak, łom. Mogą to być także np. materiały niebezpieczne, czyli substancje szkodliwe dla życia lub zdrowia ludzkiego, a w szczególności znajdujące się w różnym stanie skupienia materiały samozapalne, łatwopalne, trujące, żrące. Można tutaj bronić stanowiska, że niebezpieczne narzędzia – same w sobie – muszą mieć takiego rodzaju właściwości, wynikające np. z kształtu czy masy, które powodują, że można je uznać za niebezpieczne. "Niebezpieczeństwo" wyraża się głównie w tym, że użycie ich przeciwko innemu człowiekowi może spowodować np. poważne obrażenia ciała lub śmierć²⁹.

Dopuszczenie do uczestnictwa w zgromadzeniu publicznym osób posiadających przy sobie broń, materiały wybuchowe lub inne niebezpieczne narzędzia mogłoby stanowić poważne zagrożenie dla pokojowego charakteru zgromadzenia. Ze względu na to, że w zgromadzeniach bierze udział zazwyczaj większa liczba osób oraz fakt, że celem zgromadzenia są wspólne obrady bądź zajęcie wspólnego stanowiska w jakiejś kwestii – czasem kontrowersyjne czy budzącej duże zainteresowanie społeczne – pojawia się niebezpieczeństwo powstania sporów w zakresie wypracowania wspólnego stanowiska. Nie bez znaczenia jest tu możliwość wymiany poglądów w danej kwestii między uczestnikami zgromadzenia z osobami postronnymi, co może niekiedy doprowadzić nawet do poważnych konfliktów. W takiej sytuacji powstaje groźba użycia broni, materiałów wybuchowych lub innego niebezpiecznego narzędzia przez uczestnika zgromadzenia³⁰. Dopuszczenie do uczestnictwa w zgromadzeniu publicznym osób posiadających przy sobie broń, materiały wybuchowe lub inne niebezpieczne narzędzia stanowiłoby poważne zagrożenie dla pokojowego charakteru zgromadzenia, a w rezultacie dla wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji tj. bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób. Ograniczenia nie mogą naruszać istoty danej wolności lub prawa, dlatego wydaje się, iż sankcja przewidziana za tego typu zachowanie powinna być surowsza, gdyż obecna (kara aresztu do 14 dni, kara ograniczenia wolności albo kara grzywny) wydaje się nieadekwatna do ładunku społecznej szkodliwości społecznej czynu. Dla przykładu można wskazać rozwiązanie prawne przyjęte w ustawie z 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych. Zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy sprawca, który wnosi lub posiada na imprezie masowej broń, wyroby pirotechniczne, materiały pożarowo niebezpiecznych lub inne niebezpieczne przedmioty lub materiały wybuchowe podlega grzywnie nie mniejszej niż 180 stawek dziennych, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

Kierunek zmiany ustawy w tym zakresie wydaje się racjonalny. Słusznie ustawodawca rozszerzył katalog przedmiotów, których posiadanie w trakcie zgromadzenia jest zakazane o wyroby pirotechniczne oraz inne niebezpieczne materiały. W związku ze zmianą art. 3 ust. 2 u.p.o.z. konieczna będzie również nowelizacja art. 52 § 1 pkt 5 k.w. w celu rozszerzenia katalogu przedmiotów, których posiadanie w trakcie zgromadzenia jest zakazane o wyroby pirotechniczne i inne niebezpieczne materiały.

Problem odpowiedzialności przewodniczącego zgromadzenia po nowelizacji ustawy – prawo o zgromadzeniach

Nowelizacja ustawy – Prawo o zgromadzeniach wprowadza przepisy karne poprzez dodanie rozdziału 2a, w którym przewidziana jest odpowiedzialność z tytułu niewykonania przez przewodniczącego ciążących na nim obowiązków wynikających z potrzeby utrzymania

²⁹ C. Kąkol, *Bezpieczeństwo...*, *op. cit.*, s. 554.

³⁰ T. Bojarski (red.), *Kodeks...*, *op. cit.*, s. 135.

lub przywrócenia pokojowego przebiegu zgromadzenia i po drugie z tytułu nie przeciwdziałania naruszeniom porządku publicznego.

Zgodnie z treścią art. 13a u.p.o.z., kto przewodnicząc zgromadzeniu umyślnie nie podejmuje środków przewidzianych w art. 10 ust. 4 lub 5 podlega karze grzywny. Przewodniczący ma prawo zażądać opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy albo uniemożliwia lub usiłuje udaremnić zgromadzenie. W razie niepodporządkowania się żądaniu, przewodniczący może zwrócić się o pomoc do policji lub straży miejskiej. Ponadto jeżeli uczestnicy zgromadzenia nie podporządkują się zarządzeniom przewodniczącego wydanym w wykonaniu jego obowiązków lub gdy przebieg zgromadzenia sprzeciwia się niniejszej ustawie albo narusza przepisy ustaw karnych, przewodniczący rozwiązuje zgromadzenie.

Słusznym wydaje się tutaj przyjęcie stanowiska, że przewodniczący nie powinni być odpowiedzialni za niewykonanie swoich obowiązków, jeżeli dołożyli należytej staranności aby wykonać nałożone na nich obowiązki. Zasadnicze znaczenie powinien mieć fakt, że funkcje egzekwowania prawa leżą w gestii policji, a nie organizatorów, przewodniczących czy uczestników. Rola organizatora zgromadzenia nie jest podobna do roli funkcjonariusza organu ochrony porządku publicznego i prawo może jedynie wymagać od niego, aby dołożył należytej staranności dla zapewnienia pokojowego charakteru zgromadzenia poprzez powstrzymanie się od przemocy i apelowanie do uczestników zgromadzenia o powstrzymanie się od przemocy. Nie można w takim przypadku wymagać od przewodniczącego pełnienia funkcji służb ochrony porządku publicznego, gdyż to zmierzałoby w kierunku ograniczenia wolności zgromadzeń, co wiązałoby się z niezgodnością z ustawą zasadniczą.

Zakończenie

Obowiązujące regulacje w zakresie wolności zgromadzeń budzą cały szereg problemów praktycznych, których źródłem oraz różne wątpliwości interpretacyjne. Nie sposób wyobrazić sobie ochrony wolności zgromadzeń publicznych przy zapewnieniu swobody pokojowego gromadzenia się bez istnienia w systemie prawnym instrumentów o charakterze penalnym. Problem polega jednak na tym, że choć wolność gromadzenia się jest jedną z najistotniejszych wolności obywatelskich w demokratycznym państwie prawnym, to w pewnym zakresie zadaniem władz publicznych jest również zapewnienie możliwości korzystania z tego prawa w sposób nienaruszający praw i wolności innych osób. Wystarczy tutaj wskazać tylko niektóre z problemów jakimi są masowe demonstracje (pochody) w centrach wielkich miast, blokady dróg czy zapewnienie porządku publicznego w trakcie zgromadzenia. Pamiętać również należy, że ustawodawca ograniczając wolność zgromadzeń publicznych naraża się na krytykę wynikającą z ewentualnego ograniczenia możliwości wyrażania opinii przez politycznych oponentów. Dlatego przepisy prawne w tym zakresie wymagają wnikliwej dyskusji oraz doprecyzowania w odniesieniu do Konstytucji.