

Karol HermanowskiUniwersytet Rzeszowski
ORCID: 0000-0003-2428-6405**DESKRYPCJA PODMIOTÓW I ICH LEGITYMACJA
DO ROZWIĄZANIA ZGROMADZENIA W CELU ZAPEWNIENIA
BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO****Wprowadzenie**

Do zasadniczych zadań spoczywających na państwie zalicza się zapewnienie obywatelom ochrony ich życia i zdrowia. Państwo, wypełniając te zadania, powinno posiadać właściwe dla każdej sytuacji przepisy prawne oraz przygotowane do działania podmioty w celu realizacji wyznaczonych priorytetów. Zasadniczym założeniem publikacji jest przedstawienie podmiotów legitymowanych do rozwiązania zgromadzenia w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w trakcie jego trwania w zależności od występujących okoliczności i rodzaju zgromadzenia. W tym zakresie z jednej strony zostanie przedstawiona analiza historyczna uwarunkowań dotyczących rozwiązania zgromadzenia, z drugiej zaś – aktualne problemy i podstawy prawne wskazujące na uprawnienia podmiotów w tym zakresie.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny

Do jednej z najistotniejszych oraz najstarszych sfer aktywności i odpowiedzialności władzy publicznej należy ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie¹. To rolą państwa jest zapewnienie mieszkańcom danej wspólnoty szeroko rozumianego bezpieczeństwa². Zapewnienie bezpieczeństwa, spokoju i po-

¹ A. Pakuła, *Komendant Główny Policji w ustroju administracji rządowej III Rzeczypospolitej [w:] 95 lat służb policyjnych w Polsce*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2015, s. 129.

² K. Hermanowski, *Zasady współdziałania Centralnego Biura Śledczego Policji z innymi jednostkami organizacyjnymi Policji w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego [w:] Współdziałanie służb mundurowych i etyka zawodowa funkcjonariuszy*, red. B. Jaworski, M. Ura, Rzeszów 2016, s. 241.

rządki publicznego należy do sfery zadań administracji publicznej i administracja ponosi odpowiedzialność za odpowiedni stan tych dziedzin w praktyce dnia codziennego. W ramach tych regulacji znajdują się unormowania określające reguły postępowania dotyczące bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, nakładające określone obowiązki zachowań, ustalające organy właściwe w sprawach z tego zakresu i instrumenty ich działania. Tworzą one administracyjnoprawny reżim zapewniający odpowiedni stopień bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego³.

Obowiązek ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego należy do podstaw funkcjonowania państwa, którego realizacja następuje we wszystkich elementach władzy publicznej. Jak wskazuje A. Błaś, „troska o bezpieczeństwo, ład społeczny i gospodarczy, obrona przed wrogiem to wszakże takie zadania administracji publicznej, które mają charakter uniwersalny, niezależny od typu państwa i okresu historycznego”⁴. Władze publiczne zobowiązane są do ciągłego, nieprzerwanego realizowania zadań determinujących niezakłócone funkcjonowanie państwa, a przede wszystkim zapewnienia jednostce poczucia ładu i stabilizacji społecznej⁵. W procesie zagwarantowania bezpieczeństwa i porządku publicznego, wyrażającego się w bezpieczeństwie zgromadzeń publicznych wolnych od zagrożeń, uwidacznia się zatem duża rola administracji publicznej.

Bezpieczeństwo stanowi naturalne prawo jednostki i posiada liczne gwarancje w aktach prawa międzynarodowego oraz w Konstytucji RP. Pojęcie to, immanentnie związane z realizacją podstawowych obowiązków państwa, gwarantowane jest przez stosowne normy konstytucyjne. Zagadnienie bezpieczeństwa zgromadzeń jest nierozzerwalnie powiązane z realizacją prawa do konstytucyjnie gwarantowanej wolności.

Rola państwa i jego organów sprowadza się do funkcji gwaranta tej wolności, a nie kreatora uprawnień⁶. Obowiązek państwa w zakresie ochrony bezpieczeństwa oraz innych praw i wolności człowieka wynika z art. 5 Konstytucji⁷, który wskazuje, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

Artykuł 5 Konstytucji stanowi podstawę konstytucyjną wyjątkowej roli państwa w dziedzinie bezpieczeństwa. Państwo jest zarówno świadczeniodawcą bezpieczeństwa dla członków wspólnoty, jak i świadczeniobiorcą obowiązków speł-

³ J. Jagielski, *Administracyjnoprawna regulacja zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 612.

⁴ A. Błaś, *Zadania administracji publicznej* [w:] *Nauka administracji*, red. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, Wrocław 2013, s. 131.

⁵ J. Zabłocki, *Prawo do bezpieczeństwa i porządku publicznego w realizacji prawa do zgromadzeń*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2017, nr 3798, PRAWO CCCXXIII, s. 174–175.

⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 86–89.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

nianych przez członków wspólnoty w dziedzinie bezpieczeństwa państwa⁸. Jednym z zadań wytyczonych przez ten przepis jest zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom, co należy rozumieć jako przeciwdziałanie wszelkim, a zwłaszcza bezprawnym zagrożeniom i zamachom wymierzonym w funkcjonowanie obywateli przebiegające w ramach prawa i z ich dobrą wolą, w duchu zaufania do władz państwowych. Zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom powinno być jedynie pewną reakcją, także o charakterze profilaktycznym, na rzeczywiste lub potencjalne (ale realne) zagrożenia i zamachy⁹. Jak wskazuje I. Niżnik-Dobosz, trzeba zauważyć, że ustawodawca obok tak zasadniczych wartości, jak wolność oraz prawa człowieka i obywatela, umieścił bezpieczeństwo obywateli, sytuując to dobro na równi z nimi¹⁰. Jak podkreśla H. Zięba-Załuca, przepis ten wskazuje na decyzję ustrojodawcy o ustanowieniu bezpieczeństwa państwa jako wartości nadrzędnej nad ochroną praw i wolności jednostki oraz jej bezpieczeństwem¹¹.

Zadania z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego powierzone zostały administracji rządowej. W art. 146 ust. 4 Konstytucja nakłada na Radę Ministrów obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego. Zapewnienie porządku publicznego wyznacza Radzie konstytucyjne kierunki działalności oznaczające permanentną aktywność skierowaną na osiągnięcie i utrzymanie danego stanu rzeczy¹². W obowiązujących przepisach prawa administracyjnego ochrona bezpieczeństwa publicznego jest modułem działu administracji rządowej – dział „sprawy wewnętrzne”. Zgodnie z art. 5 pkt 24 w zw. z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹³ działem tym kieruje minister spraw wewnętrznych i administracji. Jednak wraz z procesem decentralizacji państwa część kompetencji w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego uzyskał samorząd terytorialny¹⁴. Zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego wykonują nie tylko wyspecjalizowane organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, lecz także organizacje pozarządowych i podmiotów prywatnych¹⁵. Należy

⁸ W.J. Wołpiuk, *Bezpieczeństwo państwa a prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego* [w:] *Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki we współczesnym świecie*, red. J. Jaskiernia, Kielce 2012, s. 88.

⁹ P. Samecki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz I. Wstęp, Art. 1–29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 234.

¹⁰ I. Niżnik-Dobosz, *Prawne płaszczyzny i podmioty kształtowania bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2018, s. 93.

¹¹ H. Zięba-Załuca, *Konstytucyjne aspekty bezpieczeństwa*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 22, s. 427.

¹² M. Brzeziński, *Bezpieczeństwo jako wartość konstytucyjna*, Warszawa 2019, s. 272.

¹³ Dz.U. 2019, poz. 945 ze zm.

¹⁴ R. Stankiewicz, *Koordinacja w prawie administracyjnym*, Warszawa 2019, s. 179.

¹⁵ *System bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organy i inne podmioty administracji*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora, Warszawa 2015, s. 13.

zatem podkreślić, że bezpieczeństwo publiczne to zadanie publiczne naczelnych, centralnych, terenowych organów administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego.

Pojęcia dotyczące bezpieczeństwa pozostają niezdefiniowane konstytucyjnie ani ustawowo. Są one stanowione i stosowane jako pojęcia niedookreślone, nieostre, wieloznaczne, prawnie niezdefiniowane i oceniające¹⁶, a także dyskursywne i pozostawiające margines dla dowolnych interpretacji¹⁷.

Wyartykułowane pojęcia nie zostały sprecyzowane w języku prawnym, dlatego definicji ich należy poszukiwać w doktrynie. Mimo funkcjonowania wielu definicji bezpieczeństwa można stwierdzić, że są one często ze sobą zbieżne.

Pojęcie bezpieczeństwa oznacza z jednej strony określony stan w państwie i wśród społeczeństwa, z drugiej zaś – również dobro podlegające ochronie, jako wartość chroniona¹⁸. Jako jeden z pierwszych zdefiniował bezpieczeństwo W. Kawka, wskazując, że jest to „stan, w którym ogół społeczeństwa i jego interesy, jako że państwo wraz ze swymi celami, mają zapewnioną ochronę od szkód zagrażających im z jakiegokolwiek źródła”¹⁹.

Bezpieczeństwo określane jest również jako pozytywny stan, wolny od zagrożeń, dający człowiekowi lub grupie ludzi poczucie pewności i możliwości rozwoju²⁰. Definiowane jest również jako stan umożliwiający rozwój państwa, pomyslną realizację jego celów, uzyskiwaną w wyniku zorganizowanej ochrony i obrony przed wszelkimi zagrożeniami, przy użyciu sił i środków pochodzących ze wszystkich dziedzin działalności państwa²¹. Bezpieczeństwo to „stan kontroli nad tym, co zagraża cenionym przez nas wartościom – szczególnie zaś nad zagrożeniami, które, pozostawione bez nadzoru, godziłyby w przetrwanie w bliskiej przyszłości konkretnych podmiotów”²². Bezpieczeństwo jest zarówno stanem, dobrem chronionym, jak i procesem. Jest pojęciem bardzo szerokim w zakresie znaczeniowym²³.

Według E. Ury wyodrębnić można trzy rodzaje tych określeń: bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny. Bezpieczeństwo pań-

¹⁶ J. Dobkowski, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego wobec integracji europejskiej (wybrane uwagi)* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, red. E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny, Rzeszów 2008, s. 159–160.

¹⁷ J. Jagielski, *Administracyjnoprawna regulacja zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2003, s. 568.

¹⁸ S. Pieprzny, *Definiowanie podstawowych pojęć* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2015, s. 18.

¹⁹ K. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 46.

²⁰ I. Oleksiewicz, *Służby i formacje w ochronie bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 2015, s. 5.

²¹ J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 12.

²² P.D. Williams, *Badanie bezpieczeństwa. Wprowadzenie* [w:] *Studia bezpieczeństwa*, red. P.D. Williams, Kraków 2012, s. 5.

²³ Zob. szerzej na temat bezpieczeństwa: E. Ura, S. Pieprzny, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Rzeszów 2015, s. 15–51.

stwa to ochrona ustroju konstytucyjnego przed niebezpieczeństwem zewnętrznym i wewnętrznym²⁴.

Bezpieczeństwo publiczne to z kolei taki stan, w którym ogółowi obywateli żyjącemu w państwie i społeczeństwie nie grozi żadne niebezpieczeństwo, i to niezależnie od tego, jakie byłyby jego źródła²⁵. Podobnie wskazuje J. Jagielski, stwierdzając, że „bezpieczeństwo publiczne” oznacza taki stan, w którym ogółowi obywateli, nieoznaczonemu indywidualnie, jak również innym podmiotom, w tym państwu i instytucjom publicznym, nie zagraża żadne niebezpieczeństwo (zagrożenie określonych dóbr) oraz zakłócenie normalnego toku życia społecznego i funkcjonowania instytucji i urzędów publicznych²⁶. Z kolei według A. Misiuka „bezpieczeństwo publiczne jest to stan braku zagrożenia dla funkcjonowania organizacji państwowej i realizacji jej interesów, umożliwiający normalny, swobodny jej rozwój”²⁷. Natomiast S. Pikulski uważa, że „bezpieczeństwo publiczne to pewien pożądaný stan rzeczy, gwarantujący niezakłócone funkcjonowanie urzędów publicznych w państwie oraz bezpieczeństwo życia obywateli obejmujące ochronę ich życia zdrowia i mienia”²⁸. To także „sytuacja odnosząca się do właściwego i bezpiecznego funkcjonowania najważniejszych instytucji oraz urzędów państwowych i porządku konstytucyjnego. Tak rozumiane bezpieczeństwo może odnosić się do zagrożeń o charakterze zarówno wewnętrznym, jak i wewnętrznym”²⁹. Bezpieczeństwo definiowane jest jako stan i proces, w którym instytucje oraz mieszkańcy określonego terytorium mają ustawowo zapewnioną ochronę przed zagrożeniami, które wynikają z działania innych osób, zjawisk przyrody czy awarii technicznych. Jego uzupełnieniem jest porządek publiczny, który rozumiany jest jako zespół zasad regulujących zachowanie osób w miejscach publicznych³⁰. Bezpieczeństwo publiczne, aczkolwiek w odczuciu potocznym kojarzone jest najczęściej ze spokojem i porządkiem publicznym, obejmuje wszystkie sfery życia społecznego, tak w wymiarze indywidualnym, jak i zbiorowym³¹. Porządek publiczny należy do obszaru regulacji administracyjnoprawnych. Pod pojęciem porządku publicznego E. Ochendowski rozumie ogół niepisanych reguł zachowania się jednostki w miejscach pu-

²⁴ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 401–411.

²⁵ E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa*, Rzeszów 1988, s. 124.

²⁶ J. Jagielski, *Administracyjnoprawna regulacja...*, s. 613.

²⁷ A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 17.

²⁸ S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego [w:] Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, red. W. Bednarek, S. Pikulski, Olsztyn 2000, s. 101.

²⁹ A. Misiuk, J. Gierszewski, *Z problemów bezpieczeństwa: policja a zagrożenia globalne*, Chojnice 2010, s. 19.

³⁰ S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2012, s. 11–20.

³¹ A. Pakuła, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego – zadanie publiczne i obywatelskie. Obywatel jako przedmiot i podmiot ochrony [w:] Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2016, s. 97.

blicznych, których przestrzeganie jest niezbędną przesłanką uporządkowanego współżycia obywateli w państwie³². Według S. Pieprznego „porządek publiczny to element bezpieczeństwa publicznego, którego zewnętrznym przejawem jest przestrzeganie norm prawnych, moralnych, obyczajowych i religijnych przez osoby fizyczne i inne podmioty, którego skutkiem jest harmonizacja życia poszczególnych jednostek i społeczności ludzkich”³³. W. Kawka wskazywał, że porządek publiczny to zespół norm, których przestrzeganie warunkuje normalne współżycie w organizacji państwowej³⁴. Według A. Misiuka porządek publiczny to faktycznie istniejący układ stosunków społecznych, uregulowanych przez zespół norm prawnych oraz innych społecznie akceptowanych, gwarantujących niezakłócone i niekonfliktowe funkcjonowanie jednostek w społeczeństwie³⁵.

A. Chajbowicz zwraca uwagę, że „porządek publiczny w swej warstwie normatywnej wyznacza poszczególne interesy ogólne (społeczne, publiczne), które są zlokalizowane w obszarach determinowanych przez normy prawne. Treścią działalności administracji w sferze porządku publicznego nie jest więc ochrona samego prawa (prawa dla prawa), ale pewnych interesów rozumianych jako dobro wspólne, które przez to prawo są determinowane. To pozwala umiejscawiać ochronę porządku publicznego jako zadanie administracji wszędzie tam, gdzie istnieje dobro społeczne określone przez prawo i jednocześnie możliwość jego naruszenia, to znaczy stworzenia niebezpieczeństwa dla porządku publicznego”³⁶. Badając pojęcie porządku publicznego i jego wymiar, zwrócić należy uwagę, że podobnie jak termin „bezpieczeństwo publiczne” – stanowi on wartość konstytucyjnie chronioną. Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego warunkuje prawidłowe funkcjonowanie państwa, jego instytucji i społeczeństwa, tak w wymiarze ogólnopaństwowym, jak i regionalnym. Porządek publiczny jest zatem „określonym stanem w państwie i w społeczeństwie oraz określoną wartością prawnie chronioną. Stan ten jest zależny od przestrzegania przez społeczeństwo określonych prawnie bądź powszechnie przyjętych zasad, nakazów, zakazów, reguł zachowania w miejscach publicznych. Ich nieprzestrzeganie narusza tę wartość i rodzi konflikty społeczne, konsekwencją czego jest ponoszenie odpowiedzialności prawnej przez osoby naruszające porządek publiczny”³⁷.

³² E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 1996, s. 81.

³³ S. Pieprzny, *Policja w systemie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] *Bezpieczeństwo i porządek publiczny – historia, teoria, praktyka*, red. E. Ura, Rzeszów 2003, s. 203–204.

³⁴ W. Kawka, *Policja w ujęciu...*, s. 67.

³⁵ A. Misiuk, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 18.

³⁶ A. Chajbowicz, *Bezpieczeństwo a pojęcia zbliżone* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, red. A. Chajbowicz, T. Kocowski, Wrocław 2009, s. 45.

³⁷ E. Ura, *Porządek publiczny na targowiskach i halach targowych* [w:] *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2018, s. 269.

Bezpieczeństwo publiczne stanowi przede wszystkim zadanie publiczne organów administracji, ale może być też kryterium prawnym działania, kompetencją organu administracyjnego administracji państwowej czy też samorządowej. Realizacja bezpieczeństwa publicznego (obok porządku publicznego) stanowi wymóg współżycia i rozwoju zorganizowanej grupy ludzkiej oraz powinna stanowić jedno z podstawowych zadań państwa³⁸. Rozważając o stanie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, należy podkreślić, że zagrożenia godzące w nie są zdarzeniami destabilizującymi określony system wartości prawnie chronionych. Identyfikacja zagrożeń, ich przyczyn pochodzenia i ewentualnych skutków ich wystąpienia uprawnia organy administracji rządowej i samorządowej do planowania właściwej ochrony bezpieczeństwa publicznego.

Do podstawowych instrumentów działania państwa prawnego należy prawo. W związku z tym jest oczywiste, że kształtowanie bezpieczeństwa i porządku publicznego odbywa się w drodze regulacji prawnych z zachowaniem wymogów materii ustawowej i hierarchicznej budowy źródeł prawa krajowego, przy uwzględnieniu porządku prawnego wynikającego z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej i zawartych przez RP umów międzynarodowych. Zatem konstytucyjna sfera normatywna powinna zawierać regulacje dotyczące zarówno bezpieczeństwa instytucji państwa w jego wymiarze instytucjonalnym, jak i bezpieczeństwa narodu/suwerena/wspólnoty i poszczególnych jednostek³⁹. Kluczowe znaczenie ma tu treść art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i 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. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Z. Duniewska przyjmuje, że przepis ten doprecyzowuje zbiorczą kategorię interesu publicznego wyróżniającą jego ważniejsze komponenty⁴⁰. Problematyka zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego jest regulowana w różnym stopniu szczegółowości w wielu aktach normatywnych w zależności od chronionego dobra oraz rodzaju zagrożeń.

Geneza zgromadzeń publicznych i podmioty legitymowane do ich rozwiązania

Uwagi historyczne, mimo że nie stanowią przewodniego punktu rozważań w tej publikacji związanych z rolą Policji w zapewnieniu bezpieczeństwa zgro-

³⁸ R. Stankiewicz, *Koordinacja w prawie...*, s. 176.

³⁹ I. Niżnik-Dobosz, *Prawne płaszczyzny...*, s. 93.

⁴⁰ Z. Duniewska, *Bezpieczeństwo publiczne a pozycja jednostki – zagadnienia wybrane* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2016, s. 113–114.

madzeń publicznych, nakreślają jednak tło niezbędne do przeprowadzenia analizy prawnej. Bez poznania genezy zgromadzeń publicznych zrozumienie współczesnego kształtu prawnego, przede wszystkim dotyczącego ich rozwiązywania, byłoby utrudnione.

Wolność zgromadzeń stanowi jedno z najcenniejszych dóbr jednostki. Unormowania prawne dotyczące wolności zgromadzeń w Polsce posiadają długą tradycję. Prawo do zgromadzeń na ziemiach polskich możemy zauważyć już w ustawodawstwie państw zaborczych⁴¹. W regulacjach tych władza każdego z państw zaborczych wyposażona była w uprawnienia dające jej możliwość rozwiązania danego zgromadzenia, co sprawiało, że przyznane jednostkom prawo do organizowania zgromadzeń było pozorne.

Po odzyskaniu przez Polskę po 123 latach niepodległości Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przyjął w 1921 r. konstytucję zwaną „marcową”, regulując tym samym zagadnienia wolności zgromadzeń. Przepis art. 108 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁴² stanowił, że „obywatele mają prawo koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń i związków”, a wykonanie tych praw miało zostać określone w drodze ustawy. Aktem normatywnym regulującym zagadnienia prawa do zgromadzeń była ustawa z 11 marca 1932 r. o zgromadzeniach⁴³. Dzieliła ona zgromadzenia na: publiczne oraz niepubliczne, czyli zebrania. Ponadto rozróżniała zgromadzenia w lokalach oraz zgromadzenia pod „gołym niebem”. Manifestacje publiczne i pochody podlegały przepisom o zgromadzeniach pod „gołym niebem”. Przepis ten miał zastosowanie także do przejazdów manifestacyjnych na wozach i samochodach. Zgromadzenia pod „gołym niebem” mogły się odbyć tylko za zezwoleniem władzy. Podanie o takie zezwolenie winno być złożone u właściwej władzy⁴⁴ najpóźniej na 3 dni przed zgromadzeniem. Każde zgromadzenie miało mieć przewodniczącego, który otwierał, kierował obradami i zamykał zgromadzenie. W wypadku niepodporządkowania się uczestników zgromadzenia zarządzeniom przewodniczącego wydanym przy wykonywaniu jego obowiązków lub gdy przebieg zgromadzenia sprzeciwiał się ustawie karnej, przewodniczący zobowiązany był zgromadzenie rozwiązać. Władza administracyjna mogła delegować na każde zgromadzenie swych przedstawicieli. Przedstawiciel

⁴¹ Zob. szerzej: S. Gajewski, A. Jakubowski, *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 6–7; A. Nowakowski, *Ustawa z dnia 5 lipca 1990 roku Prawo o zgromadzeniach z komentarzem*, Wadowice 2007, s. 11–14, P. Suski, *Zgromadzenia i imprezy masowe*, Warszawa 2014, s. 17–25.

⁴² Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267).

⁴³ Ustawa z dnia 11 marca 1932 r. (Dz.U. 1932, nr 48, poz. 450 ze zm.).

⁴⁴ Władzą, sprawującą nadzór nad zgromadzeniami i zebraniem była powiatowa władza administracji ogólnej o ile ustawa nie stanowiła inaczej. W miastach, stanowiących osobne powiaty dla celów administracji rządowej, w których funkcje powiatowej władzy administracji ogólnej sprawowali prezydenci miast, Minister Spraw Wewnętrznych wskazywał w drodze rozporządzenia władze, powołane do nadzoru nad zgromadzeniami i zebraniem.

miał prawo zgromadzenie rozwiązać, jeżeli zaszły przewidziane w przepisach okoliczności, a przewodniczący nie dopełnił nałożonych na niego obowiązków lub nie zastosował się do żądania przedstawiciela władzy co do rozwiązania zgromadzenia, albo jeśli pomimo wyczerpania porządku dziennego nie zamknięto posiedzenia. Takie rozwiązanie zgromadzenia należało poprzedzić ostrzeżeniem. Z chwilą zamknięcia lub rozwiązania zgromadzenia zgromadzeni obowiązani byli rozejść się bezzwłocznie.

W inny sposób ustawa regulowała problematykę zebrań niepublicznych, czyli zebrań osób znanych osobiście zwołującym lub przewodniczącemu zebrania, odbywających się w lokalach, bądź też zebrań członków legalnie istniejących zrzeszeń odbywające się w lokalach. Zebrania te nie wymagały zgłoszenia ani uzyskania zezwolenia, a przedstawiciele władzy nie mogli być na nie delegowani. W razie powzięcia wiadomości, że zebranie przekracza ramy określone w ustawie, organy bezpieczeństwa publicznego mogły w celu sprawdzenia tej okoliczności wkroczyć do lokalu, gdzie zebranie się odbywa, i w razie stwierdzenia takiego przekroczenia zgromadzenie rozwiązać. Prawo przyznawało im takie uprawnienie, gdy cel lub przebieg zebrania był sprzeczny z ustawą karną albo zagrażał bezpieczeństwu, spokojowi lub porządkowi publicznemu.

Po zakończeniu II wojny światowej w Polsce początkowo formalnie obowiązywały normy prawne Konstytucji marcowej z 1921 r.⁴⁵, a ustawa z dnia 11 marca 1932 r. o zgromadzeniach została uchylona dopiero przez ustawę z dnia 29 marca 1962 r. o zgromadzeniach⁴⁶. Wprowadziła ona definicję zgromadzenia, ustalając, że należy przez nie rozumieć wszelkie zgrupowanie osób zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego zmanifestowania swego stanowiska w związku z pewnym zagadnieniem lub zjawiskiem. Za zgromadzenia uznano zjazdy, wiece, manifestacje, pochody, prelekcje, odczyty, procesje i pielgrzymki. Przepisom ustawy nie podlegały zgromadzenia organizowane przez organy władzy i administracji państwowej (instytucje państwowe) oraz organizacje polityczne i związki zawodowe, natomiast Minister Spraw Wewnętrznych, na wniosek ministra zainteresowanego ze względu na rodzaj zgromadzenia lub z własnej inicjatywy, mógł wyłączyć całkowicie lub częściowo spod przepisów ustawy inne zgromadzenia. Dla odbycia zgromadzeń zwoływanych przez organizacje zawodowe i te organizacje społeczne, które były powołane z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji państwowej, wymagane było zawiadomienie organu spraw wewnętrznych prezydium powiatowej (miejskiej, dzielnicowej) rady narodowej na 3 dni przed terminem odbycia zgromadzenia, a właściwość organu określało się według miejsca, w którym miało się odbyć zgromadzenie. Natomiast zwoływanie i odbywanie innych zgromadzeń podlegają-

⁴⁵ A. Nowakowski, *Ustawa z dnia 5 lipca 1990 roku Prawo o zgromadzeniach z komentarzem*, Wadowice 2007, s. 24.

⁴⁶ Ustawa z dnia 29 marca 1962 r. (Dz.U. 1962, nr 20, poz. 89 ze. zm.).

cych niniejszej ustawie wymagało uprzedniego zezwolenia organu spraw wewnętrznych prezydium powiatowej (miejskiej, dzielnicowej) rady narodowej właściwej ze względu na miejsce, w którym miało się odbyć zgromadzenie, a w przypadku pochodu, procesji lub pielgrzymki – ze względu na miejsce ich organizowania. Przyjęcie zawiadomienia o odbyciu zgromadzenia, względnie wydanie zezwolenia na zwołanie i odbycie zgromadzenia organu spraw wewnętrznych prezydium rady narodowej mógł uzależnić od wprowadzenia poprawek do proponowanego porządku zgromadzenia. Zakaz odbycia zgromadzenia mógł być wydany w sytuacji, gdy odbycie zgromadzenia sprzeciwiałoby się przepisom tej ustawy lub ustaw karnych, a także było sprzeczne z interesem społecznym albo jeżeli zagrażałoby bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu. Ustawa wskazywała, że każde zgromadzenie powinno mieć przewodniczącego, który otwierał, kierował jego przebiegiem i zamykał zgromadzenie. Za przewodniczącego zwykle uważano zwołującego zgromadzenie, dopóki nie powierzył on tej czynności innej osobie albo dopóki zgromadzenie nie dokonało wyboru przewodniczącego. Przewodniczący zobowiązany był rozwiązać zgromadzenie, jeżeli zgromadzeni nie podporządkowali się jego zarządzeniom, wydanym w wykonaniu jego obowiązków, lub gdy przebieg zgromadzenia sprzeciwiał się ustawie karnej.

Organ spraw wewnętrznych prezydium rady narodowej właściwy dla przyjęcia zawiadomienia o odbyciu zgromadzenia lub wydania zezwolenia na zwołanie i odbycie zgromadzenia mógł delegować na to zgromadzenie swych przedstawicieli. Regulacja ta przewidywała możliwość, w której przedstawiciel organu spraw wewnętrznych prezydium rady narodowej miał prawo rozwiązać zgromadzenie, jeżeli wystąpiły okoliczności przewidziane w ustawie, a przewodniczący nie dopełnił ciążących na nim obowiązków lub nie zastosował się do żądania przedstawiciela organu spraw wewnętrznych co do rozwiązania zgromadzenia, albo jeżeli pomimo wyczerpania porządku dziennego nie zamknął zgromadzenia. Rozwiązanie zgromadzenia należało poprzedzić ostrzeżeniem. W przypadku wystąpienia takiej sytuacji na żądanie przewodniczącego zgromadzenia organ spraw wewnętrznych prezydium rady narodowej potwierdzał na piśmie w ciągu 3 dni rozwiązanie zgromadzenia przez swego przedstawiciela.

Akt normatywny obowiązujący w czasach PRL-u wprowadzał możliwość rozwiązania zgromadzenia przez organy Milicji Obywatelskiej. Przewidywał, że organy Milicji Obywatelskiej wkroczą na miejsce, w którym odbywa się zgromadzenie, w razie wezwania ich przez przedstawiciela organu spraw wewnętrznych prezydium rady narodowej lub przewodniczącego zgromadzenia. Jeżeli w zgromadzeniu nie uczestniczył przedstawiciel organu spraw wewnętrznych, a zgromadzenie mogłoby zagrażać bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu, albo przebieg jego byłby sprzeczny z celem zgromadzenia lub z ustawą karną, organy te mogły wkroczyć na miejsce, w którym odbywa się zgromadzenie, w celu sprawdzenia tych okoliczności, a w razie ich stwierdzenia zgromadzenie rozwiązać.

W systemie ówczesnego prawa nie przewidywano możliwości zaskarżenia decyzji dotyczących zgromadzeń do sądu, a powołanie w 1980 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego nie zmieniło tej sytuacji⁴⁷.

Przemiany ustrojowe i społeczne, które miały miejsce pod koniec lat 80., spowodowały konieczność opracowania nowego aktu normatywnego regulującego zagadnienie zgromadzeń. Trzecia z kolei ustawa porządkująca problematykę zgromadzeń została uchwalona 5 lipca 1990 r. Została ona przez ustawodawcę nazwana „Prawo o zgromadzeniach”⁴⁸, a nie jak jej poprzedniczki – „ustawa o zgromadzeniach”. W doktrynie przyjmuje się, że nazwę „prawo” nadaje się aktom prawnym o szczególnym znaczeniu, jeżeli dana ustawa w sposób wyczerpujący reguluje obszerną dziedzinę spraw, czyniąc to za pomocą przepisów należących do różnych dziedzin prawa⁴⁹.

Przedmiotowa ustawa wskazywała, że zgromadzeniem jest zgrupowanie co najmniej 15 osób zwołane w celu wspólnych obrad lub wspólnego wyrażenia stanowiska. Zgromadzenia organizowane na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób, zwane „zgromadzeniami publicznymi”, wymagały uprzedniego zawiadomienia organu gminy⁵⁰ właściwego ze względu na miejsce zgromadzenia. Na organizatorze zgromadzenia publicznego ciążył obowiązek skutecznego zawiadomienia organu gminy o planowanym zgromadzeniu. Każde zgromadzenie publiczne powinno było mieć przewodniczącego, który podobnie jak w poprzednich regulacjach był odpowiedzialny za otwarcie zgromadzenia, kierowanie jego przebiegiem oraz jego zamknięcie. Przewodniczącym był organizator zgromadzenia, chyba że inna osoba zgodziła się w formie pisemnej na przekazanie jej obowiązków przewodniczącego. Na przewodniczącego zgromadzenia nałożone zostały pewne obowiązki. Mógł on m.in. żądać opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem naruszała przepisy ustawy albo uniemożliwiała lub usiłowała udaremnić zgromadzenie. W razie niepodporządkowania się żądaniu przewodniczący zwracał się o pomoc do Policji lub Straży Miejskiej. W sytuacji, gdy uczestnicy zgromadzenia nie chcieli podporządkować się zarządzeniom przewodniczącego wydanym w wykonaniu jego obowiązków lub gdy przebieg zgromadzenia sprzeciwiał się regulacji ustawowej albo naruszał przepisy ustaw karnych, przewodniczący rozwiązywał zgromadzenie. Z chwilą rozwiązania lub zamknięcia zgromadzenia jego uczestnicy byli obowiązani bez nieuzasadnionej zwłoki opuścić miejsce, w którym odbywało się zgromadzenie. W wyroku 10 listopada 2004 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „rozwiązanie zgromadzenia jest środkiem ostatecznym, pozbawiającym korzystania z konstytucyjnej wolności zgromadzeń. Trybunał Kon-

⁴⁷ P. Suski, *Zgromadzenia i imprezy masowe*, Warszawa 2014, s. 37.

⁴⁸ Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. 2013, poz. 397).

⁴⁹ S. Gajewski, A. Jakubowski, *Prawo o zgromadzeniach...*, s. 5–6.

⁵⁰ Postępowanie w sprawach dotyczących zgromadzeń należało do zadań zleconych organom gminy, a organem odwoławczym od decyzji ustanowiony został wojewoda.

stytucyjny stwierdza, że rozwiązanie zgromadzenia publicznego może być ustawowo dopuszczalne, gdy precyzyjnie sformułowany przepis ustawy 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 zgromadzenia⁵¹.

Prawodawca dopuszczał możliwość udziału w zgromadzeniu publicznym delegatów organów gminy, a jeżeli przewidywana liczba uczestników był większa niż 500 lub jeżeli istniało niebezpieczeństwo naruszenia porządku publicznego w trakcie trwania zgromadzenia, delegowanie przedstawicieli było obowiązkowe.

Na organie gminy spoczął obowiązek zapewnienia w miarę potrzeby i możliwości ochrony policyjnej mającej zagwarantować stosowny przebieg zgromadzenia. Przedstawiciel organu gminy mógł rozwiązać zgromadzenie, jeżeli jego przebieg zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub gdy naruszał przepisy niniejszej ustawy albo przepisy ustaw karnych, a uprzedzony o konieczności rozwiązania zgromadzenia przewodniczący wzbraniał się to uczynić. Rozwiązanie zgromadzenia przez przedstawiciela organu gminy następowało przez wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej trzykrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej przewodniczącemu lub w przypadku niemożności skontaktowania się z przewodniczącym – ogłoszonej publicznie uczestnikom zgromadzenia. Decyzję tę doręczało się organizatorowi na piśmie w terminie 72 godzin od jej podjęcia. Organizatorowi oraz uczestnikowi zgromadzenia przysługuje prawo odwołania się od decyzji w sprawie rozwiązania zgromadzenia w terminie 3 dni od dnia rozwiązania zgromadzenia.

Podmioty uprawnione do rozwiązania zgromadzenia w aktualnym stanie prawnym

W art. 57 Konstytucji ustrojodawca zagwarantował, że każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, a ograniczenie tej wolności mogą wynikać tylko z ustawy. W wyroku z 18 września 2014 r. Trybunału Konstytucyjnego wskazał, że „przepis art. 57 Konstytucji wyraża wolność. To znaczy, że poszczególne elementy regulacji konstytucyjnej przewidzianej w tym przepisie postrzegać należy – co do zasady – przez pryzmat okre-

⁵¹ Wyrok TK z dnia 10 listopada 2004 r., sygn. Kp 1/04, OTK-A 2004, nr 10, poz. 105.

ślonej sfery autonomicznego działania jednostek, które w tym konkretnym zakresie pozostają wolne od ingerencji władzy publicznej. Korzystanie z wolności nie może być przez to reglamentowane przez państwo. Rolą państwa ma być zapewnienie warunków do realizacji danej wolności, a ewentualna interwencja organów władzy publicznej powinna mieć zawsze charakter wyjątkowy. Może następować jedynie w sytuacjach dających się racjonalnie uzasadnić oraz w myśl ogólnych zasad wyrażonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji⁵². Należy jednak pamiętać, że wolność zgromadzania się nie jest absolutna, a ograniczenia określa ustawa⁵³.

Uchwalenie nowej konstytucji, przemiany w zakresie sposobu korzystania z praw i wolności obywatelskich oraz chęć kompleksowego uregulowania zasad i trybu organizowania zgromadzeń, a także wspomniany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 września 2014 r. sprawiły, że ustawodawca zdecydował się uchwalić obecnie obowiązującą ustawę z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach⁵⁴, która obowiązuje od 14 października 2015 r.

Dzięki kompleksowej regulacji zasad, trybu organizowania i odbywania zgromadzeń nowa regulacja w znacznie większym stopniu zapewniła bezpieczeństwo uczestników zgromadzeń oraz osób trzecich⁵⁵. Zdefiniowała ona na nowo zgromadzenie, stanowiąc w art. 3 ust. 1, że zgromadzeniem jest zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych. Taki rodzaj zgromadzenia nazywa się zgromadzeniem zwykłym. W przypadku, gdy organizator zgromadzenia uzna, że planowane zgromadzenie nie będzie powodować utrudnień w ruchu drogowym, a w szczególności powodować zmiany w jego organizacji, do organizacji takiego zgromadzenia organizator może zastosować przepisy rozdziału trzeciego, w którym mamy do czynienia z postępowaniem uproszczonym (art. 21). W omawianym akcie normatywnym ustawodawca uregulował jeszcze dwa inne rodzaje zgromadzeń: zgromadzenia spontaniczne i zgromadzenia cykliczne. Przez zgromadzenie spontaniczne należy rozumieć zgromadzenie, które odbywa się w związku z zaistniałym nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, którego odbycie w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej (art. 3 ust. 2). Natomiast za zgromadzenie cykliczne uważa się zgromadzenia, jeżeli są organizowane przez tego samego organizatora w tym samym miejscu lub na tej samej trasie co najmniej 4 razy w roku według opracowanego terminarza lub co najmniej raz

⁵² Wyrok TK z dnia 18 września 2014 r., sygn. K 44/12, OTK-A 2014, nr 8, poz. 92.

⁵³ E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo o zgromadzeniach (wybrane problemy)* [w:] *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2002, s. 400.

⁵⁴ Dz.U. 2015, poz. 1485 (t.j. Dz.U. 2019, poz. 631).

⁵⁵ E. Kubas, *Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli w trakcie zgromadzeń* [w:] *Problemy współczesnej administracji publicznej w Polsce*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2016, s. 160.

w roku w dniach świąt państwowych i narodowych, a tego rodzaju wydarzenia odbywały się w ciągu ostatnich 3 lat, chociażby nie w formie zgromadzeń, i miały na celu w szczególności uczenie doniosłych i istotnych dla historii Rzeczypospolitej Polskiej wydarzeń (art. 26a). W tej sytuacji organizator może zwrócić się z wnioskiem do wojewody o wyrażenie zgody na cykliczne organizowanie tych zgromadzeń.

Przedstawienie rodzajów zgromadzeń ma istotne znaczenie dla wskazania podmiotów legitymowanych do ich rozwiązania w przypadkach wystąpienia określonych przesłanek. Uprawnienie do rozwiązania zgromadzenia publicznego zostało przyznane trzem podmiotom: przewodniczącemu zgromadzenia, przedstawicielowi organu gminy oraz funkcjonariuszowi kierującemu działaniami Policji.

W przypadku zgromadzenia zwykłego bądź zgromadzenia cyklicznego kierujący zgromadzeniem przewodniczący zobligowany jest rozwiązać zgromadzenie, jeżeli jego uczestnicy nie podporządkują się jego poleceniom lub gdy przebieg zgromadzenia narusza przepisy ustawy⁵⁶ albo przepisy karne. W wyniku wystąpienia przedmiotowego zdarzenia uczestnicy zgromadzenia z chwilą jego rozwiązania są obowiązani niezwłocznie opuścić miejsce, w którym odbywało się zgromadzenie.

Decyzja przewodniczącego zgromadzenia jest decyzją związaną, ale podjętą na skutek oceny przez niego przebiegu zgromadzenia, bowiem jest on odpowiedzialny za przebieg zgromadzenia jako osoba nim kierująca⁵⁷.

Zgromadzenie zwykłe albo cykliczne może być również rozwiązane przez przedstawiciela organu gminy, jeżeli jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub narusza przepisy ustawy prawo o zgromadzeniach albo przepisy karne, a przewodniczący zgromadzenia, uprzedzony przez przedstawiciela organu gminy o konieczności rozwiązania zgromadzenia, nie rozwiązuje go.

Z kolei funkcjonariusz Policji może zwrócić się do przedstawiciela organu gminy o rozwiązanie zgromadzenia w przypadku wystąpienia wyżej wskazanych okoliczności. Rozwiązanie zgromadzenia następuje wtedy przez wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej dwukrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej przewodniczącemu zgromadzenia lub ogłoszonej publicznie uczestnikom zgromadzenia w przypadku niemożności skontaktowania się z przewodniczącym zgromadzenia. Decyzję tę doręcza się organizatorowi zgromadzenia na piśmie w terminie 72 godzin od jej podjęcia. Organizatorowi zgromadzenia przysługuje prawo wniesienia odwołania od decyzji o rozwiązaniu zgromadzenia do sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę organu gminy w terminie 7 dni od dnia rozwiązania zgromadzenia.

⁵⁶ Prawo o zgromadzeniach.

⁵⁷ S. Pieprzny, *Bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych. Aspekty administracyjnoprawne*, Rzeszów 2013, s. 159.

W sytuacji zgromadzeń organizowanych w postępowaniu uproszczonym zastosowanie znajdują art. 25 i 26 omawianej ustawy, zgodnie z którymi organizator zgromadzenia uproszczonego rozwiązuje je, jeżeli uczestnicy nie podporządkują się jego poleceniom lub gdy przebieg zgromadzenia narusza przepisy niniejszej ustawy albo przepisy karne. Zgromadzenie takie może być rozwiązane przez przedstawiciela organu gminy, jeżeli jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, powoduje istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych lub narusza przepisy niniejszej ustawy albo przepisy karne, a organizator zgromadzenia, uprzedzony przez przedstawiciela organu gminy o konieczności rozwiązania zgromadzenia, nie rozwiązuje go.

Administracyjnoprawne regulacje w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego koncentrują się na różnych dziedzinach i aspektach życia społecznego, co z kolei skutkuje różnorodnością podmiotów administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego⁵⁸.

W całym układzie organizacyjno-funkcyjnym systemu bezpieczeństwa i porządku publicznego podkreślić należy miejsce Policji, której szeroko zakreślony zakres zadań i celów sytuuje ją jako podstawową formację w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego⁵⁹. Przyznanie rozległych uprawnień uzasadnia przede wszystkim usytuowanie Policji w strukturze organów administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego jako największej formacji pod względem osobowym i rzeczowym, która jako jedyny podmiot w strukturze administracji rządowej posiada swoje struktury na wszystkich stopniach zasadniczego podziału terytorialnego⁶⁰. Celem działalności Policji jest ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w różnych postaciach i aspektach, a dla zapewnienia tych wartości czy utrzymania pożądanego stanu faktycznych niezbędne są określone uprawnienia⁶¹. W demokratycznym państwie prawnym działalność organów władzy publicznej podlega ścisłej reglamentacji prawnej⁶². Administracja ma prawo podejmować tylko takie działania, do których została wyraźnie upoważniona przepisami prawa, przy czym działania te mogą być podejmowane wyłącznie w przewidzianych prawem formie i trybie⁶³.

⁵⁸ B. Jaworski, *Policja administracyjna*, Toruń 2019, s. 32.

⁵⁹ Zob. szerzej: S. Pieprzny, *System podmiotów właściwych w sprawach ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (wybrane zagadnienia)* [w:] *Prawo – Administracja – Policja. Księga pamiątkowa Profesora Wincentego Bednarka*, red. J. Dobkowski, Olsztyn 2006, s. 316.

⁶⁰ S. Pieprzny, *Policja w systemie...*, s. 211.

⁶¹ J. Dobkowski, *Zasady organizacji Policji* [w:] *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2010, s. 311.

⁶² J. Lipski, *Swoistość postępowania w sprawach zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych względem przepisów kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Bezpieczeństwo imprez masowych*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2012, s. 50.

⁶³ H. Knysiak-Sudyka, *Zasady postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, A. Gołęba, M. Kamiński, T. Kiełkowski, Warszawa 2017, s. 129.

Przekroczenie tego obowiązku sprawia, iż działanie organu traci cechę legalności⁶⁴. Zgodnie z zasadą zawartą w art. 7 Konstytucji „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Ta konstytucyjna zasada praworządności znajduje swoją konkretyzację w Kodeksie postępowania administracyjnego⁶⁵. Zasada ta jest niewątpliwie jedną z najistotniejszych zasad ogólnych postępowania administracyjnego i nie bez powodu została ona uregulowana jako pierwsza w ramach kodeksowego katalogu (art. 6 k.p.a.), wyznaczając swego rodzaju ramy działalności organów administracji publicznej⁶⁶. WSA w Rzeszowie w wyroku z 6 sierpnia 2008 r. stwierdził, że działanie przez organy administracji publicznej zgodnie z przepisami prawa oznacza „działanie w oparciu o obowiązującą normę prawną, prawidłowe ustalenie znaczenia tej normy, niewadliwe dokonanie subsumcji oraz niewadliwe ustalenie następstw prawnych”⁶⁷. W sytuacji konfliktu tej zasady z inną ogólną zasadą procedury administracyjnej w procesie podejmowania decyzji należy przyznać pierwszeństwo zasadzie praworządności⁶⁸.

W wyroku SA w Szczecinie z 18 lutego 2013 r. wskazał, że „działanie na podstawie prawa obejmuje dwa zasadnicze elementy, a mianowicie ustalenie przez organ administracji publicznej zdolności prawnej do prowadzenia postępowania w danej sprawie oraz zastosowanie przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego przy rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy”⁶⁹. Ustawodawca musi więc przewidzieć wyraźną kompetencję w przepisach prawa materialnego pozwalającą na podjęcie działania wpływającego na prawa lub obowiązki jednostek administrowanych (zgodnie z charakterystyczną dla prawa administracyjnego zasadą kompetencyjności), a działanie to powinno być przeprowadzone w oparciu o procedurę określoną m.in. w Kodeksie postępowania administracyjnego. Normy prawne mają być wyraźnym ograniczeniem swobody czy dyskrecjonalności (z wyjątkiem wyraźnie wskazanych przypadków) organów administracji publicznej wprowadzającym granicę pomiędzy tym, co możliwe do zastosowania i niedopuszczalne w świetle aktualnego stanu prawnego⁷⁰.

Sednem zasady jest wyznaczenie obszarów działania oraz limitowanie potencjalnej ingerencji organu administracji w życie obywatela. Organowi admini-

⁶⁴ R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 93.

⁶⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2018, poz. 2096 ze zm.).

⁶⁶ M. Grzywacz, *Postępowanie administracyjne ogólne – Kodeks postępowania administracyjnego* [w:] *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 14.

⁶⁷ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 6 sierpnia 2008 r., sygn. II SA/Rz 246/08, LEX nr 504789.

⁶⁸ Por. J. Zimmermann, *Obowiązek informowania ciążyący na organach administracji. Glosa do wyroku SN z 23.07.1992 r., III ARN 40/92*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 8, s. 119.

⁶⁹ Wyrok SA w Szczecinie z dnia 18 lutego 2013 r., sygn. I ACa 780/12, OSASz 2013/4.

⁷⁰ M. Grzywacz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 14–15.

stracji dozwolone jest wyłącznie to, na co zezwala prawo⁷¹. Adresatami tych praw nie są obywatele, a wskazane w przepisie organy władzy publicznej, w tym organy administracji publicznej. Znajduje to zastosowanie również do organów odpowiadających za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas przeprowadzania zgromadzeń.

Dla określenia roli Policji w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego zgromadzeń konieczne staje się przeanalizowanie jej ustawowych celów. Wprawdzie ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁷² wśród zadań nie wskazuje tych dotyczących bezpośrednio zgromadzeń publicznych, to jednak w katalogu podstawowych zadań Policji jest ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 1, 3, 4, 6 ustawy o Policji do zadań, które stanowią o obowiązkach Policji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzeń, możemy zaliczyć: ochronę życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnieniu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi, wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, a także kontrolę przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych. Ustawa o Policji przewiduje możliwość interwencji Policji w przypadku naruszeń porządku publicznego w celu zapewnienia pokojowego przebiegu zgromadzenia.

Inne rozwiązania zostały przewidziane w stosunku do zgromadzeń spontanicznych. W art. 28 określono, że zgromadzenie spontaniczne może być rozwiązane przez funkcjonariusza kierującego działaniami Policji, jeżeli jego przebieg:

- zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach,
- powoduje poważne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego,
- powoduje istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych,
- narusza przepisy ustawy – Prawo o zgromadzeniach albo przepisy karne,
- zakłóca przebieg zgromadzenia zwykłego, uproszczonego lub cyklicznego.

Rozwiązanie zgromadzenia spontanicznego następuje w sytuacji wypełnienia którejkolwiek z przesłanek przez wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej dwukrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia spontanicznego o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej publicznie uczestnikom tego zgromadzenia.

Analizowany przepis wprowadza po stronie funkcjonariusza kierującego działaniami Policji kompetencję do rozwiązania zgromadzenia spontanicznego. Regulacja ta stanowi wyraz dążenia do zapewnienia bezpiecznych i zgodnych z prawem

⁷¹ M. Klimaszewski, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego* [w:] W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018, s. 24.

⁷² Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. 2019, poz. 161).

warunków odbywania się takiego wydarzenia. W świetle obowiązujących rozwiązań może się okazać, że uzasadniona zgodnie z komentowanym przepisem interwencja funkcjonariusza Policji okaże się niemożliwa, gdyż służba ta nie będzie dysponowała wiedzą o odbywaniu się zgromadzenia spontanicznego⁷³.

Rozwiązanie zgromadzenia należy do najbardziej restrykcyjnych i ostatecznych instrumentów, które przysługują przewodniczącemu zgromadzenia, przedstawicielowi organu gminy oraz funkcjonariuszowi Policji. Z przeprowadzonej analizy wynika, że Policja jest jedynym podmiotem, który ma możliwość rozwiązać zgromadzenie spontaniczne. W przypadku pozostałych funkcjonariusz Policji ma jedynie możliwość zwrócić się do przedstawiciela organu gminy o rozwiązanie zgromadzenia. W sytuacji zaś niepodporządkowania się żądaniu przewodniczącego, gdy ten żąda opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy albo uniemożliwia lub usiłuje udaremnić zgromadzenie, zwraca się on o pomoc do Policji lub straży gminnej (miejskiej) w celu interwencji. Stosowanie instrumentu, jakim jest rozwiązanie zgromadzenia w czasie jego trwania, powinno być wykorzystywane jako środek ostateczny, gdy inne środki okażą się niewystarczające w celu zagwarantowania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Bibliografia

- Błaś A., *Zadania administracji publicznej* [w:] *Nauka administracji*, red. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, Wrocław 2013.
- Brzeziński M., *Bezpieczeństwo jako wartość konstytucyjna*, Warszawa 2019.
- Chajbowicz A., *Bezpieczeństwo a pojęcia zbliżone* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, red. A. Chajbowicz, T. Kocowski, Wrocław 2009.
- Dobkowski J., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego wobec integracji europejskiej (wybrane uwagi)* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, red. E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny, Rzeszów 2008.
- Dobkowski J., *Zasady organizacji Policji* [w:] *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2010.
- Duniewska Z., *Bezpieczeństwo publiczne a pozycja jednostki – zagadnienia wybrane* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2016.
- Gajewski S., Jakubowski A., *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2005.
- Gierszewski J., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Warszawa 2013.
- Grzywacz M., *Postępowanie administracyjne ogólne – Kodeks postępowania administracyjnego* [w:] *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019.
- Hermanowski K., *Zasady współdziałania Centralnego Biura Śledczego Policji z innymi jednostkami organizacyjnymi Policji w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] *Współdziałanie służb mundurowych i etyka zawodowa funkcjonariuszy*, red. B. Jaworski, M. Ura, Rzeszów 2016.
- Jagielski J., *Administracyjnoprawna regulacja zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2003.

⁷³ S. Gajewski, A. Jakubowski, *Prawo o zgromadzeniach...*, s. 188–189.

- Jagielski J., *Administracyjnoprawna regulacja zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019.
- Jaworski B., *Policja administracyjna*, Toruń 2019.
- Kawka K., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.
- Kędziora R., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017.
- Klimaszewski M., *Zasady ogólne postępowania administracyjnego* [w:] W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018,
- Knysiak-Sudyka H., *Zasady postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, A. Gołęba, M. Kamiński, T. Kielkowski, Warszawa 2017.
- Kubas E., *Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli w trakcie zgromadzeń* [w:] *Problemy współczesnej administracji publicznej w Polsce*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2016.
- Lipski J., *Swoistość postępowania w sprawach zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych względem przepisów kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Bezpieczeństwo imprez masowych*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2012.
- Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008.
- Misiuk A., Gierszewski J., *Z problemów bezpieczeństwa: policja a zagrożenia globalne*, Chojnice 2010.
- Niżnik-Dobosz I., *Prawne płaszczyzny i podmioty kształtowania bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2018.
- Nowakowski A., *Ustawa z dnia 5 lipca 1990 roku Prawo o zgromadzeniach z komentarzem*, Wadowice 2007.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Toruń 1996.
- Olejniczak-Szałowska E., *Prawo o zgromadzeniach (wybrane problemy)* [w:] *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2002.
- Oleksiewicz I., *Slużby i formacje w ochronie bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 2015.
- Pakuła A., *Komendant Główny Policji w ustroju administracji rządowej III Rzeczypospolitej* [w:] *95 lat służb policyjnych w Polsce*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2015.
- Pakuła A., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego – zadanie publiczne i obywatelskie. Obywatel jako przedmiot i podmiot ochrony* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2016.
- Pieprzny S., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2012.
- Pieprzny S., *Bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych. Aspekty administracyjnoprawne*, Rzeszów 2013.
- Pieprzny S., *Definiowanie podstawowych pojęć* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2015.
- Pieprzny S., *Policja w systemie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] *Bezpieczeństwo i porządek publiczny – historia, teoria, praktyka*, red. E. Ura, Rzeszów 2003.
- Pieprzny S., *System podmiotów właściwych w sprawach ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (wybrane zagadnienia)* [w:] *Prawo – Administracja – Policja. Księga pamiątkowa Profesora Wincentego Bednarka*, red. J. Dobkowski, Olsztyn 2006.
- Pikulski S., *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego* [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, red. W. Bednarek, S. Pikulski, Olsztyn 2000.
- Sarnecki P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz I. Wstęp, Art.1 –29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Stankiewicz R., *Koordynacja w prawie administracyjnym*, Warszawa 2019.
- Suski P., *Zgromadzenia i imprezy masowe*, Warszawa 2014.
- System bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organy i inne podmioty administracji*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora, Warszawa 2015.

- Ura E., *Porządek publiczny na targowiskach i halach targowych* [w:] *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2018.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015.
- Ura E., *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa*, Rzeszów 1988.
- Ura E., Pieprzny S., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Rzeszów 2015.
- Williams P.D., *Badanie bezpieczeństwa. Wprowadzenie* [w:] *Studia bezpieczeństwa*, red. P.D. Williams, Kraków 2012.
- Wolpiuk W.J., *Bezpieczeństwo państwa a prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego* [w:] *Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki we współczesnym świecie*, red. J. Jaskiernia, Kielce 2012.
- Zabłocki J., *Prawo do bezpieczeństwa i porządku publicznego w realizacji prawa do zgromadzeń*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2017, nr 3798, PRAWO CCCXXIII.
- Zięba-Załucka H., *Konstytucyjne aspekty bezpieczeństwa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22.
- Zimmermann J., *Obowiązek informowania ciążący na organach administracji. Glosa do wyroku SN z 23.07.1992 r., III ARN 40/92*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 8.

Streszczenie

Do zasadniczych zadań spoczywających na państwie zalicza się zapewnienie obywatelom ochrony ich życia i zdrowia. Państwo, wypełniając te zadania, powinno posiadać właściwe dla każdej sytuacji przepisy prawne oraz przygotowane do działania podmioty w celu realizacji wyznaczonych priorytetów. Zasadniczym założeniem publikacji jest przedstawienie podmiotów legitymowanych do rozwiązania zgromadzenia w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w trakcie jego trwania w zależności od występujących okoliczności i rodzaju zgromadzenia. W tym zakresie z jednej strony zostanie przedstawiona analiza historyczna uwarunkowań dotyczących rozwiązania zgromadzenia, z drugiej zaś – aktualne problemy i podstawy prawne wskazujące na uprawnienia podmiotów w tym zakresie.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, porządek publiczny, zgromadzenia, rozwiązanie zgromadzenia

DESCRIPTION OF THE ENTITIES AND THEIR LEGITIMACY TO SOLVE THE ASSEMBLY TO ENSURE PUBLIC SAFETY AND ORDER

Summary

The main task of the state is to provide citizens with protection of their lives and health. In fulfilling these tasks, the state should have legal regulations relevant to each situation and entities prepared to act in order to implement the set priorities. The basic premise of the publication is to present the entities authorized to dissolve the assembly in order to ensure security and public order during its duration, depending on the circumstances and type of assembly. In this regard, on the one hand, a historical analysis of the conditions regarding the dissolution of the assembly will be presented, on the other, current problems and legal grounds indicating the rights of entities in this respect.

Keywords: security, public order, assemblies, dissolution of the assembly