

DOI: 10.5604/01.3001.0014.9221

Marcin Jurgilewicz

Politechnika Rzeszowska
e-mail: marcinkonradj@op.pl

Robert Socha

Akademia WSB
e-mail: robertsocha@interia.pl

Radomír Ščurek

Technická Univerzita Ostrava
e-mail: radomir.scurek@gmail.com

Bezpieczeństwo zgromadzeń w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Czeskiej – uwarunkowania administracyjnoprawne

STRESZCZENIE

Organizacja zgromadzeń w Rzeczypospolitej Polskiej oraz na terenie Republiki Czeskiej jest coraz bardziej powszechnym wydarzeniem w życiu publicznym. Wolność pokojowych zgromadzeń umożliwia ich uczestnikom wyrażenie poglądów, co w demokratycznym państwie prawnym jest pożądanym wyrazem realizacji konstytucyjnych praw i swobód jednostek. Zatem przebieg zgromadzenia powinien być bezpieczny nie tylko dla jego uczestników, ale również wszystkich osób, które uczestniczą w tym wydarzeniu. Za bezpieczny przebieg zgromadzenia odpowiada jego organizator, służby porządkowe oraz funkcjonariusze Policji. Z drugiej strony istotne znaczenie dla bezpieczeństwa zgromadzenia mają też uwarunkowania techniczno-logistyczne. Czas pandemii, którego aktualnie doświadcza większość społeczeństwa nie tylko w Europie, ale także na innych kontynentach, istotnie wpływa na sferę prawa i swobód obywatelskich, w tym także na prawo do organizowania zgromadzeń. Artykuł porusza problematykę bezpieczeństwa zgromadzeń w Polsce i Czechach z perspektywy rozwiązań administracyjnoprawnych w czasie COVID-19. Artykuł jest efektem prowadzonych zespołowych badań naukowych realizowanych w ramach stażu naukowego odbywanego przez Autorów w Fakultie bezpečnostního inženýrství, Katedra bezpečnostních služeb – Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava w Republice Czeskiej.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, zgromadzenia, Republika Czeska, pandemia.

Wprowadzenie

Współcześnie znaczenie bezpieczeństwa ma charakter wysoce doniosły nie tylko dla powszechnego życia jednostek, ale także dla zwykłego funkcjonowania społeczeństwa w państwie, ponieważ stanowi ono jedną z najważniejszych ludzkich potrzeb. Postrzegając bezpieczeństwo z różnych perspektyw, można dostrzec, że termin ten ukazuje pewność przeżycia jednostki i jej stan psychiczny, ponieważ dzięki spokojowi oraz wolności od zagrożeń może ona rozwijać się i funkcjonować w danym społeczeństwie¹. Zagrożenie z kolei oznacza sytuację, w której pojawia się większe prawdopodobieństwo powstania stanu niebezpiecznego, czyli stanu braku bezpieczeństwa. W tym zatem aspekcie zagrożenie można określić jako możliwość wystąpienia negatywnego zjawiska mającego wpływ na funkcjonowanie jednostki, społeczeństwa czy też państwa. Zagrożenie może być także rozumiane jako zdarzenie powstające losowo lub wywołane celowo, które wywiera negatywny wpływ na funkcjonowanie politycznych i gospodarczych struktur państwa, na warunki bytowania ludności i stan środowiska naturalnego².

Zapewnienie zatem bezpieczeństwa wiąże się z przeciwdziałaniem zagrożeniom oraz rozpoznawaniem ich dla różnych wartości, które są szczególnie ważne dla jednostki, ale też dla państwa. W tym też aspekcie należy rozpatrywać problem istoty każdego rodzaju bezpieczeństwa, zatem również bezpieczeństwa zgromadzeń.

Znaczenie bezpieczeństwa zgromadzeń

W myśl art. 57 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³ prawodawca zapewnia każdemu wolność organizacji pokojowych zgromadzeń, jak również uczestnictwa w nich. Wolność zgromadzeń to konstytucyjne prawo, które jest przynależne każdej jednostce znajdującej się na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, zatem przysługuje nie tylko jej obywatelom, ale także obcokrajowcom, tym bardziej że nie ma w tym zakresie ustawowych ograniczeń. W ustawie zasadniczej zagwarantowana została wolność organizacji zgromadzeń o charakterze społeczno-publicznym, ale też prywatnym, niezwiązanym ze sferą życia publicznego. Z kolei wszelkiego rodzaju ograniczenia w tym zakresie może określać ustawa, chociaż już w art. 31 Konstytucji RP wprowadzono pewne obostrzenia ogólne mające zastosowanie do zgromadzeń. We wspomnianym artykule prawodawca wprowadził możliwość ograniczeń praw i swobód konstytucyjnych, określając, że mogą one zostać nałożone tylko w drodze ustawy i tylko wówczas, gdy są niezbędne dla zachowania bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej bądź wolności i praw innych osób, a jednocześnie nie mogą naruszać istoty tych praw i wolności.

¹ M. Jurgilewicz, *Bezpieczeństwo zgromadzeń w Polsce. Zarys problematyki*, Warszawa 2020, s. 11–12. Por. S. Pieprzny, *Bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych: aspekty administracyjnoprawne*, Rzeszów 2013.

² W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa 2010, s. 7.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej zwana Konstytucją RP.

Aktualnie obowiązującym aktem normatywnym, który reguluje prawo do zgromadzeń w Rzeczypospolitej Polskiej jest ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach⁴. Zgodnie z art. 3 ust. 1 upz zgromadzenie to zgrupowanie osób znajdujących się na otwartej przestrzeni, która jest dostępna dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych. Rozpatrując przywołaną definicję, warto dostrzec, że zgrupowanie osób będzie oznaczać swego rodzaju ich grupę, czyli nie mniej niż co najmniej dwie osoby. W ustawie nie ma żadnych ograniczeń, że uczestnikami powinni być obywatele RP, zatem nic nie stoi na przeszkodzie, aby także cudzoziemcy mogli uczestniczyć w tego rodzaju wydarzeniach. Otwarta przestrzeń to z kolei miejsce, w którym istnieje możliwość utworzenia kontaktów społecznych, czyli przestrzeń, w której nie ma trudności w gromadzeniu się ludzi.

Natomiast ostatnią ze składowych definicji rozpatrywanego pojęcia jest przebywanie przez zgromadzonych w określonym miejscu – wydaje się, iż nie można traktować tego określenia zbyt rygorystycznie, toteż wymóg przebywania zgromadzonych w tej samej przestrzeni nie powinien być bezwzględny warunkiem organizacji zgromadzenia. Współczesne bowiem środki komunikacji elektronicznej umożliwiają uczestnictwo tzw. zdalne, co zwłaszcza w czasie powszechnie panującej na świecie pandemii jest szczególnie uzasadnione, a wręcz konieczne. Niemniej jednak warunkiem dla uznania takiej formy za zgromadzenie będzie w istocie możliwość identyfikacji i współuczestnictwa pojedynczych osób z pozostałymi uczestnikami zgromadzenia, a w konsekwencji możliwość wyrażenia głoszonych poglądów (np. organizacja zgromadzenia w celu zmanifestowania negatywnej oceny funkcjonowania komunikacji miejskiej na skutek rozmieszczenia pojedynczych protestujących na każdym przystanku autobusowym). Cel zgromadzenia ma natomiast dotyczyć wspólnych obrad lub wyrażenia stanowiska, dlatego też od gromadzących się wymagane jest, by występowało między nimi poczucie wspólnoty, swego rodzaju łączność psychiczna, ponieważ taki stan pozwala odróżnić zgromadzenie od zbiegowiska, które stanowi przykład czynu zabronionego⁵.

Zgodnie z obowiązującym powszechnie prawem istnieje możliwość przeprowadzenia kilku rodzajów zgromadzeń, których organizacja ma swoistą dla siebie procedurę określoną w ustawie – Prawo o zgromadzeniach. I tak w świetle wspomnianej ustawy istnieje możliwość zorganizowania zgromadzeń: zwykłych (klasycznych), uproszczonych (które nie powodują utrudnień w ruchu drogowym), cyklicznych i spontanicznych⁶.

Każdy ze wskazanych powyżej czterech rodzajów zgromadzeń różni się trybem ich organizacji, odbywania się i rozwiązywaniem, a zwłaszcza terminem zawiadomienia o planowanej organizacji zgromadzenia, kręgiem podmiotów, który należy powiadomić, jak też wymogiem odnośnie notyfikacji. W przypadku notyfikacji istotą jest to, że zgromadzenie zostało już wcześniej zaplanowane, a data jego przeprowadzenia jest z góry określona, z kolei jego przeprowadzenie zostało wcześniej zgłoszone właściwym organom zgodnie z wymogami proceduralnym. Pośród zgromadzeń notyfikowanych można wyróżnić zgromadzenia: zwykłe, uproszczone i cykliczne.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 631 ze zm. (dalej zwana upz).

⁵ Por. J. Blicharz, *Prywatyzacja przestrzeni publicznej a wolność zgromadzeń [w:] Przestrzeń w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2013, s. 265–266. Zob. S. Gajewski, A. Jakubowski, *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 13–14.

⁶ M. Jurgilewicz, op. cit., s. 15–16.

Z kolei zgromadzenia spontaniczne mają charakter nienotyfikowany, ponieważ ich odbycie nie wiąże się z obowiązkiem zgłoszenia tego faktu władzom publicznym, gdyż są one nagłym zebraniem osób, a decyzja o ich zwołaniu zapada głównie na skutek bezpośredniej reakcji na wydarzenie istotne z punktu widzenia debaty publicznej. Poza tym warto dostrzec, że w piśmiennictwie naukowym wskazuje się na inne niż wyżej wymienione rodzaje zgromadzeń, m.in. zgromadzenia otwarte i zamknięte, polityczne i niepolityczne, jak też małe i masowe, zaś stosując kryterium prawne, wyróżnia się zgromadzenia legalne (prawidłowo zgłoszone z pozytywną decyzją na ich przeprowadzenie) i nielegalne⁷.

Zagrożenia dla bezpieczeństwa zgromadzeń

Z założenia bezpieczny przebieg zgromadzeń jest priorytetem organizacyjnym tego rodzaju przedsięwzięć, tym samym już na gruncie ustawy, w myśl art. 4 ust. 2 upz, wskazano, że w zgromadzeniu nie mogą uczestniczyć osoby posiadające przy sobie broń, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne lub inne niebezpieczne materiały lub narzędzia⁸. Zakaz udziału w zgromadzeniu osób uzbrojonych ma charakter bezwzględny, toteż nie znosi go nawet okoliczność, gdy uczestnik zgromadzenia posiada stosowne pozwolenie na posiadanie broni palnej czy też tłumaczy się faktem, że na dany rodzaj broni pozwolenie nie jest wymagane. Zakaz ten dotyczy zarówno obywateli kraju, jak również obcokrajowców. Natomiast wykluczenie z udziału w zgromadzeniu osób, które posiadają broń lub inne niebezpieczne narzędzia, wynika z faktu, że w myśl art. 57 Konstytucji RP wolność zgromadzeń mają wyłącznie te zgromadzenia, które mają charakter pokojowy. Sankcją za naruszenie wskazanych zakazów przez zgromadzonych jest powstanie ryzyka przypisania im odpowiedzialności z art. 52 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń⁹. Zgodnie z jego brzmieniem ustawodawca za ten czyn zabroniony przewidział karę aresztu do 14 dni, karę ograniczenia wolności albo karę grzywny. Poza tym na stan bezpieczeństwa zgromadzeń wpływają manifestowane publicznie poglądy ich uczestników, które w zależności od przekazu mogą mniej lub bardziej wywoływać protesty osób o przeciwnych racjach. Uczestnicy bowiem tego rodzaju zgromadzeń charakteryzują się zróżnicowanym nastawieniem, jak też determinacją działania, toteż podczas takich zgromadzeń aktywuje się ryzyko zakłóceń ich pokojowego przebiegu i konfrontacji siłowej z przeciwnikami, najczęściej politycznymi. Tego typu zdarzenia stanowią z kolei utrudnienie dla życia codziennego obywateli i tworzą potencjalne zagrożenia związane z zakłóceniami dla przebiegu manifestacji, jak też bezpieczeństwa i porządku publicznego, czego przejawem są zachowania chuligańskie ukierunkowane na niszczenie mienia itp. Pośród zagrożeń dla bezpieczeństwa zgromadzeń są także zachowania ich uczestników polegające na nieprzestrzeganiu regulaminu terenów, na których dane wydarzenie odbywa się w określonym czasie¹⁰.

Jeszcze innym zagrożeniem dla bezpieczeństwa zgromadzeń jest udział w nich osób znajdujących się pod wpływem alkoholu czy środków psychoaktywnych, bowiem tego rodzaju odurzenie implikuje irracjonalne, a jednocześnie agresywne zachowania często zagrażające

⁷ Ibidem, s. 42–45. Por. P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998, s. 15–17.

⁸ Art. 4 ust. 2 upz.

⁹ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2019 r. poz. 821 ze zm.).

¹⁰ Por. J. Struniawski, *Bezpieczeństwo zorganizowanych zbiorowości społecznych*, Szczytno 2018.

innym uczestnikom zgromadzenia, osobom trzecim, jak również służbom porządkowym, które odpowiadają za prawidłowy przebieg takich wydarzeń. Poza tym bezpieczeństwo zgromadzeń zależy także od infrastruktury techniczno-logistycznej miejsca, gdzie się one odbywają. Tym samym takie narzędzia jak monitoring czy też określenie stref buforowych i właściwej liczby służb porządkowych ze współpracą organizatorów zgromadzenia głównie z funkcjonariuszami Policji implikują pożądany poziom bezpieczeństwa zgromadzeń¹¹.

Organizacja, przebieg i rozwiązywanie zgromadzeń – ogólne założenia

Postępowanie dotyczące organizacji zgromadzeń należy zasadniczo do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Jest to przykład obowiązkowego zadania gminy, w związku z czym samorządy na ich realizację otrzymują specjalne środki finansowe, które pochodzą z budżetu państwa. Natomiast zgodnie z art. 7 ust. 3 upz organizator zgromadzenia zawiadamia organ gminy o zamiarze organizacji zgromadzenia w taki sposób, żeby ta wiadomość dotarła do organu nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 6 dni przed planowaną datą wydarzenia. Jeżeli zgromadzenie jest organizowane na terenie więcej niż jednej gminy, w każdej z gmin prowadzi się odrębne postępowanie. Następnie organ gminy po otrzymaniu zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia udostępnia niezwłocznie na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) informację o miejscu i terminie organizowanego zgromadzenia. Przyjęcie zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia i podanie tej informacji w BIP przez właściwe organy umożliwia przeprowadzenie tego zgromadzenia. Warto zaznaczyć, że dopiero gdy w danym czasie i miejscu ma się odbyć więcej niż jedno zgłoszone zgromadzenie, o pierwszeństwie decydują data, godzina, a nawet minuta wniesienia zgłoszenia w tym zakresie¹². Z kolei w rozdziale 3. upz określony został tryb uproszczony postępowania w sprawie organizacji zgromadzenia, gdzie mowa, że w przypadku gdy organizator uzna, że planowane zgromadzenie nie będzie powodować utrudnień w ruchu drogowym, a w szczególności powodować zmiany w jego organizacji, wystarczające jest tylko złożenie zawiadomienia o zamiarze organizacji takiego wydarzenia skierowane do właściwego gminnego (miejskiego) centrum zarządzania kryzysowego, a gdy w danej gminie nie zostało ono utworzone, wówczas zawiadamia się wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego, przy czym termin złożenia takiego zawiadomienia to okres nie wcześniejszy niż 30 dni i nie późniejszy niż 2 dni przed planowaną datą zgromadzenia¹³.

W kolejnym, rozdziale 4, upz określono reguły dotyczące zgromadzeń spontanicznych, które w myśl art. 27 upz zobowiązują ich uczestników do zakazu powodowania zakłócenia przebiegu innych rodzajów zgromadzeń, jeżeli odbywają się w tym samym czasie. Charakter bowiem zgromadzeń spontanicznych jest wyjątkowy, toteż nie obowiązują w zakresie ich organizacji żadne obostrzenia notyfikacyjne. Ich organizacja ma bowiem na celu zmanifestowanie stanowiska najczęściej jako odpowiedzi na wydarzenie, którego wcześniej nie dało się przewidzieć, a w związku z tym uzyskać pozwolenia na organizację zgromadzenia.

¹¹ *Zarządzanie bezpieczeństwem imprez masowych i zgromadzeń publicznych. Wymiar administracyjno-prawny*, t. I, red. M. Nepelski, J. Struniawski, Szcztytno 2016, s. 12–13.

¹² Zob. art. 9 upz.

¹³ Zob. art. 22 ust. 1 upz.

Niemniej jednak także w przypadku organizacji zgromadzeń spontanicznych, w których również mogą uczestniczyć nie tylko obywatele, ale też cudzoziemcy, ustawodawca podtrzymał nakaz ich pokojowego odbywania, bez udziału osób uzbrojonych. Należy jednak podkreślić, że w aktualnym stanie prawnym uprzywilejowane zostały zgromadzenia cykliczne jako jedno z najmłodszych rodzajów zgromadzeń. Zostały one bowiem wyodrębnione przez ustawodawcę głównie w oparciu o kryterium przedmiotowe, a pomocniczo także według kryterium czasowego. Za zgromadzenia cykliczne uznawane są tylko takie zgromadzenia, które 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 w roku w dniach świąt państwowych i narodowych, a tego rodzaju wydarzenia odbywały się w ciągu ostatnich 3 lat, chociaż nie w formie zgromadzeń, i miały na celu w szczególności uczczenie doniosłych i istotnych dla historii RP wydarzeń. Rozwiązanie to posiada charakter gwarancyjny i umożliwia przyznanie określonego statusu tylko tym zgromadzeniom, których organizatorzy i uczestnicy regularnie realizowali wolność zgromadzeń wcześniej¹⁴.

Przebieg każdego z rodzajów zgromadzenia jest zasadniczo podobny. Zgromadzeniem bowiem kieruje przewodniczący, którym może być jego organizator albo inna osoba fizyczna, która wyraziła pisemną zgodę na przyjęcie obowiązków przewodniczącego, bądź osoba działająca w imieniu organizatora zgromadzenia, która wyrazi pisemną zgodę na przyjęcie obowiązków przewodniczącego zgromadzenia w przypadku, gdy organizatorem zgromadzenia jest osoba prawna lub inna organizacja. Organizator i przewodniczący zgromadzenia mają obowiązek do zapewnienia bezpiecznego przebiegu zgromadzenia zgodnie z przepisami prawa, jak również do przeprowadzenia tego wydarzenia w taki sposób, aby zapobiec powstaniu szkód z winy jego uczestników.

W tym celu organizator i przewodniczący zgromadzenia podejmują stosowne środki przewidziane w ustawie – Prawo o zgromadzeniach. W trakcie przebiegu zgromadzenia jego przewodniczący ma obowiązek pozostawać w kontakcie z przedstawicielem organu gminy lub funkcjonariuszami Policji w przypadku ich przybycia na miejsce zorganizowanego wydarzenia. Z kolei organ gminy wyposaża przewodniczącego zgromadzenia w identyfikator zawierający: określenie przez niego pełnionej funkcji – przewodniczącego zgromadzenia, jego zdjęcie, imię i nazwisko oraz podpis właściwego przedstawiciela organu gminy wraz z urzędową pieczęcią. Obowiązkiem przewodniczącego w trakcie trwania zgromadzenia jest stałe posiadanie w widocznym miejscu elementów wyróżniających, a w szczególności wskazanego wyżej identyfikatora¹⁵.

Ponadto przewodniczący zgromadzenia ma prawo zażądać opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy – Prawo o zgromadzeniach lub uniemożliwia bądź usiłuje udaremnić jego przebieg. W przypadku niepodporządkowania się temu żądaniu, które zostało wyartykułowane, przewodniczący zwraca się o pomoc do Policji lub straży gminnej (miejskiej), jeżeli zaś uczestnicy zgromadzenia nie podporządkowują się jego poleceniom lub gdy przebieg zgromadzenia narusza przepisy ustawy – Prawo o zgromadzeniach albo przepisy karne, wówczas przewodniczący może zgromadzenie rozwiązać. W takiej sytuacji uczestnicy zgromadzenia mają obowiązek niezwłocznie opuścić miejsce, w którym odbywało się zgromadzenie, pod rygorem ukarania¹⁶.

¹⁴ Szerzej M. Jurgilewicz, op. cit., s. 31–32.

¹⁵ Ibidem, s. 33–34.

¹⁶ Ibidem, s. 35.

Organizacja zgromadzeń w Rzeczypospolitej Polskiej w czasie pandemii COVID-19

Pandemia COVID-19 istotnie wpłynęła na wprowadzenie szeregu ograniczeń w sferze praw i swobód obywatelskich w związku z koniecznością ochrony zdrowia publicznego. Wyjątkowa sytuacja związana z epidemią sprawiła, że ustawodawca pierwotnie dokonał całkowitego zakazu organizacji zgromadzeń, jakkolwiek rozwiązanie to zostało zastąpione w dniu 29 maja 2020 r. ograniczeniami o zróżnicowanym charakterze. I tak w myśl ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹⁷, w przypadku gdy zagrożenie epidemiczne lub epidemia występuje na obszarze więcej niż jednego województwa, stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii ogłasza i odwołuje, w drodze rozporządzenia, minister właściwy ds. zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym ds. administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego. Z kolei aktem wykonawczym można ustanowić zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności – uwzględniając drogi szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych oraz sytuację epidemiczną na obszarze, na którym ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii. Na mocy tych regulacji wydano dnia 13 marca 2020 r. rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, w myśl którego począwszy od dnia 14 marca 2020 r. aż do odwołania, w związku z epidemią wirusa SARS-COV2 na terenie Polski zakazano organizacji zgromadzeń w rozumieniu ustawy – Prawo o zgromadzeniach, poza przypadkami, gdy liczba uczestników zgromadzenia wynosiła nie więcej niż 50 osób, wliczając w to organizatora i osoby działające w jego imieniu. Jednakże po upływie kilkunastu dni po wprowadzeniu stanu epidemii aktem wykonawczym z dnia 24 marca 2020 r. przyjęto regulację, zgodnie z którą wprowadzono całkowity zakaz organizowania i odbywania zgromadzeń w rozumieniu ustawy – Prawo o zgromadzeniach. Wprawdzie przepis ten został uchylony, niemniej jednak utrzymano całkowity zakaz zgromadzeń mocą rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, a później na mocy kolejnych rozporządzeń Rady Ministrów: z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, a następnie na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii¹⁸.

Całkowity zakaz zgromadzeń został zniesiony dopiero z końcem maja 2020 r. Na mocy bowiem rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii przywrócona została możliwość organizowania niektórych rodzajów zgromadzeń za wyjątkiem zgromadzeń spontanicznych. Poza tym aktualnie – w związku z panującą pandemią COVID-19 – obowiązują ograniczenia dotyczące organizacji zgromadzeń zarówno o charakterze jakościowym (chodzi o dodatkowe warunki, jakie należy spełnić, organizując

¹⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 1845 ze zm.

¹⁸ M. Wróblewski, *Wolność zgromadzeń w czasie pandemii*, LEX/el. 2020.

zgromadzenie), jak i ilościowym (dotyczą maksymalnej liczby osób, która może uczestniczyć w zgromadzeniu). W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii określona została maksymalna liczba uczestników zgromadzenia na 150 osób. Dodatkowo istnieje obowiązek udziału w zgromadzeniu, którego przewidywana liczba uczestników przekracza 50 osób, przedstawiciela wojewody (dot. zgromadzeń cyklicznych) lub przedstawiciela organu gminy. Poza tym we wskazanym akcie wykonawczym wprowadzono wymaganie, aby uczestnicy zgromadzenia zachowywali odległość co najmniej 2 metrów między sobą oraz zakrywali usta i nos¹⁹.

Organizacja zgromadzeń w Republice Czeskiej

W Republice Czeskiej realizacja prawa do zgromadzeń służy korzystaniu z wolności słowa i innych konstytucyjnych praw i wolności oraz zapewnia uczestnictwo w rozstrzyganiu spraw publicznych i innych wspólnych problemów poprzez wyrażanie poglądów i opinii. Za zgromadzenia uważa się również pochody uliczne, jeżeli służą one realizacji wyżej wymienionym celów.

Organizacja zgromadzenia nie wymaga uprzedniego zezwolenia organu państwowego, przy czym w większości zgromadzeń należy powiadomić z wyprzedzeniem właściwe władze miejskie. Zwołującym zgromadzenie może być obywatel Republiki Czeskiej, który ukończył 18 rok życia, osoba prawna z siedzibą w Czechach lub grupa osób. Zaznaczyć należy, że – zgodnie z Konstytucją oraz Kartą Podstawowych Praw i Wolności – każdemu, w tym cudzoziemcowi, gwarantuje się prawo do pokojowych zgromadzeń. Zgłaszaniu nie podlegają zgromadzenia: organizowane przez osoby prawne, do których dostęp mają wyłącznie ich członkowie lub pracownicy oraz zaproszeni goście; organizowane przez kościoły lub stowarzyszenia wyznaniowe w kościele lub innym miejscu kultu, procesje, pielgrzymki i zgromadzenia służące wyznawaniu religii; zgromadzenia w miejscach prywatnych czy spotkania w pomieszczeniach zamkniętych. Ponadto nie podlegają powiadomieniu zgromadzenia organizowane w miejscach do tego wyznaczonych określonych rozporządzeniem rady gminy. Powiadomienie musi mieć formę pisemną i zostać dostarczone do właściwego urzędu z co najmniej 5-dniowym wyprzedzeniem. W uzasadnionych przypadkach urząd może przyjąć zgłoszenie nawet w krótszym terminie. Natomiast zwołujący nie może zawiadomić urzędu wcześniej niż 6 miesięcy przed datą planowanego zgromadzenia. Zawiadomienie powinno zawierać m.in. cel zgromadzenia, datę i miejsce oraz godzinę jego rozpoczęcia, a w przypadku zgromadzenia w miejscu publicznym – także przewidywany czas jego zakończenia, przewidywaną liczbę uczestników, środki, jakie zostaną podjęte w celu zapewnienia zgodnego z prawem jego przebiegu, imię, nazwisko i miejsce stałego zamieszkania osoby uprawnionej do działania w imieniu zwołującego. Jeżeli organizator nie przedstawi wymaganych danych, na wniosek urzędu, zwołujący jest zobowiązany do uzupełnienia zawiadomienia.

Zgromadzenie zgłasza się władzom administracyjnym zgodnie z „wielkością” zgromadzenia, tzn. jeżeli miejsce zgromadzenia wykracza poza obszar powiatu, należy fakt organizacji zgłosić do oddziału regionalnego, a jeżeli zgromadzenie przekracza granice województwa, należy zgłosić do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Zwołujący jest obowiązany zapewnić urzędowi, na jego żądanie, współpracę niezbędną do zapewnienia prawidłowego przebiegu

¹⁹ Ibidem.

zgromadzenia i wypełnienia obowiązków wynikających z przepisów szczególnych, m.in. poprzez: prowadzenie zgromadzenia w taki sposób, aby nie odbiegało znacząco od celu spotkania określonego w zawiadomieniu; zapewnienie pokojowego przebiegu zgromadzenia; zwrócenie się bez zbędnej zwłoki o pomoc do urzędu lub policji w przypadku zakłócenia pokojowego przebiegu zgromadzenia. Wszyscy uczestnicy zgromadzenia są zobowiązani do postępowania zgodnego z instrukcjami organizatora oraz powstrzymywania się od wszystkiego, co mogłoby zakłócić jego prawidłowy i pokojowy przebieg. W trakcie zgromadzenia uczestnikom nie wolno posiadać broni palnej, materiałów wybuchowych, pirotechnicznych i innych przedmiotów mogących stanowić zagrożenie dla zdrowia, a także nie wolno zasłaniać twarzy w sposób, który utrudnia lub uniemożliwia ich identyfikację.

Zgromadzenie, które zostało zgłoszone, a jego organizacja nie została zakazana, może zostać rozwiązane, jeżeli znacznie będzie odbiegło od wskazanego, a w trakcie zgromadzenia zaistnieją okoliczności uzasadniające jego zakaz. Rozwiązanie zgromadzenia może również nastąpić w sytuacji, jeżeli jego uczestnicy dopuścili się czynu zabronionego, nie zastosowali się do decyzji urzędu lub nie wypełnili ciężących na nich zobowiązań. Zgromadzenie zostaje rozwiązane przez przedstawiciela urzędu. Jeżeli zwołujący nie podejmie skutecznych środków w celu zapewnienia pokojowego rozejścia się uczestników, w szczególności prosząc ich o rozejście się, przedstawiciel urzędu informuje uczestników o rozwiązaniu zgromadzenia i wzywa ich do pokojowego rozejścia się. W przypadku nieobecności przedstawiciela urzędu zgromadzenie może zostać również rozwiązane przez policjanta i przedstawiciela urzędu wojewódzkiego, na którego terenie odbywa się posiedzenie lub przez przedstawiciela Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

W sytuacjach nadzwyczajnych rząd może ograniczyć prawo do zgromadzeń. W 2020 r. w związku z zaistniałą sytuacją pandemiczną w Republice Czeskiej zaczęły pojawiać się pierwsze postępowania sądowe, w których m.in. kwestionowano nieproporcjonalny charakter środków zaradczych, w tym w zakresie ograniczeń prawa do zgromadzeń. Składający pozwy argumentowali, że środki zapobiegające epidemii są nieproporcjonalne, ponieważ są zbyt ogólne w zakresie osobistym, jak również niewystarczająco uzasadniają, dlatego dane działanie jest ograniczone lub zabronione, chociaż inne podobne czynności pozostają wciąż dozwolone.

Podsumowanie

Prawo do organizacji zgromadzeń w Polsce i Republice Czeskiej stanowi przykład pożądanego rozwiązania normatywnego umożliwiającego obywatelom, jak również cudzoziemcom przebywającym na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, pokojowe głoszenia swoich poglądów.

Mimo iż obowiązują w zakresie organizacji zgromadzeń pewne ograniczenia, dotyczące m.in. spełnienia w niektórych przypadkach warunków notyfikacyjnych, czy też udziału w nich tylko osób nieuzbrojonych, tym niemniej obostrzenia te mają na celu utrzymanie bezpiecznego oraz pokojowego charakteru przebiegu danego rodzaju zgromadzenia.

Bibliografia

- Blicharz J., *Prywatyzacja przestrzeni publicznej a wolność zgromadzeń* [w:] *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2013.
- Czarny P., Naleziński B., *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998.

- Gajewski S., Jakubowski A., *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Jurgilewicz M., *Bezpieczeństwo zgromadzeń w Polsce. Zarys problematyki*, Warszawa 2020.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Lidwa W., Krzeszowski W., Więcek W., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa 2010.
- Pieprzny S., *Bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych: aspekty administracyjnoprawne*, Rzeszów 2013.
- Struniawski J., *Bezpieczeństwo zorganizowanych zbiorowości społecznych*, Szczytno 2018.
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2019 r. poz. 821 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2019 r. poz. 631 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2020 r. poz. 1845 ze zm.).
- Wróblewski M., *Wolność zgromadzeń w czasie pandemii*, LEX/el. 2020.
- Zarządzanie bezpieczeństwem imprez masowych i zgromadzeń publicznych. Wymiar administracyjno-prawny*, t. I, red. M. Nepelski, J. Struniawski, Szczytno 2016.

SUMMARY

Marcin Jurgilewicz, Robert Socha, Radomír Ščurek

Security of assemblies in the Republic of Poland and the Czech Republic – administrative and legal conditions

The organization of assemblies in the Republic of Poland and in the Czech Republic is an increasingly common occurrence in public life. The freedom of peaceful assembly enables their participants to express their views, which in a democratic state under the rule of law is a desired expression of the constitutional rights and freedoms of individuals. Therefore the course of gatherings should be safe not only for its participants, but also for the attendees. The organizer, law enforcement and police officers are responsible for the safe conduct of the assembly. On the other hand, technical and logistical considerations are also important for the security of assemblies. The pandemic currently experienced by the majority of societies not only in Europe, but also on other continents, makes a significant impact on the sphere of law and civil liberties, including the right to organize assemblies. This paper addresses the issue of security of assemblies in Poland and the Czech Republic from the point of view of administrative solutions implemented during the COVID-19 pandemic. This paper constitutes the result of team research conducted as part of a scientific internship by the Authors in Fakulta bezpečnostního inženýrství, Bezpečnostních služeb – Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava in the Czech Republic.

Key words: security, assemblies, Czech Republic, pandemic.

Data wpływu artykułu: 8.03.2021 r.

Data akceptacji artykułu: 30.03.2021 r.