

4/1/A/2006

WYROK

z dnia 18 stycznia 2006 r.

Sygn. akt K 21/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Ewa Łętowska – przewodniczący
Jerzy Ciemniewski
Marian Grzybowski
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Mirosław Wyrzykowski – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 18 stycznia 2006 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

1) art. 65 w związku z art. 65a ust. 2 i 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.) w zakresie, w jakim uzależnia zorganizowanie zgromadzenia od uzyskania zezwolenia na jego przeprowadzenie, z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

2) art. 65a ust. 3 pkt 9 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 i art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 65 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, Nr 175, poz. 1462, Nr 179, poz. 1486 i Nr 180, poz. 1494 i 1497) w części obejmującej wyraz „zgromadzenia” jest niezgodny z art. 57 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na zbędność orzekania.

UZASADNIENIE:

I

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr

* Sentencja została ogłoszona dnia 2 lutego 2006 r. w Dz. U. Nr 17, poz. 141.

78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 65 w związku z art. 65a ust. 2 i 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908; dalej: prawo o ruchu drogowym) w zakresie, w jakim uzależnia zorganizowanie zgromadzenia od uzyskania zezwolenia na jego przeprowadzenie, z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

2) art. 65a ust. 3 pkt 9 ustawy wymienionej w punkcie 1 z art. 2 i art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.1. W uzasadnieniu RPO stwierdził, że zgodnie z art. 65 prawa o ruchu drogowym zawody sportowe, rajdy, wyścigi, zgromadzenia i inne imprezy, które powodują utrudnienia w ruchu lub wymagają korzystania z drogi w sposób szczególny, mogą odbywać się pod warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa i porządku podczas trwania imprezy oraz uzyskania zezwolenia na jej przeprowadzenie. Organizator imprezy jest obowiązany zapewnić bezpieczeństwo osobom obecnym na imprezie oraz porządek podczas trwania imprezy (art. 65a ust. 1 prawa o ruchu drogowym). W związku z tym generalnym obowiązkiem przepisy prawa o ruchu drogowym (art. 65a ust. 2 i 3) nakładają na organizatora imprezy (w tym także na organizatora zgromadzenia) szereg obowiązków o charakterze szczegółowym, które zostały wymienione w dziewiętnastu punktach. Jednym z takich obowiązków jest wymóg opracowania, na polecenie organu zarządzającego ruchem na drodze, projektu organizacji ruchu w uzgodnieniu z Policją (art. 65a ust. 3 pkt 9 prawa o ruchu drogowym). Organ wydający zezwolenie na zgromadzenie odmawia jego wydania w razie niedopełnienia tego obowiązku (art. 65c pkt 1 prawa o ruchu drogowym).

Zgodnie z art. 65b ust. 1 prawa o ruchu drogowym zezwolenie w omawianym zakresie wydaje w drodze decyzji administracyjnej, na pisemny wniosek organizatora imprezy, złożony co najmniej na 30 dni przed planowanym terminem jej rozpoczęcia, organ zarządzający ruchem na drodze. Organ ten w myśl art. 65b ust. 5 prawa o ruchu drogowym wydaje zezwolenie po:

1) zasięgnięciu opinii właściwego ze względu na miejsce imprezy komendanta wojewódzkiego Policji, a w przypadku imprezy odbywającej się na drogach w strefie nadgranicznej albo na drogach przebiegających lub przyległych do terenów będących w zarządzie jednostek organizacyjnych podporządkowanych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej – odpowiednio właściwego komendanta oddziału Straży Granicznej lub komendanta jednostki Żandarmerii Wojskowej; opinię doręcza się organowi, który o nią wystąpił w terminie 14 dni od dnia wystąpienia;

2) uzgodnieniu zakresu ograniczenia ruchu i wynikających stąd warunków przeprowadzenia imprezy z organami zarządzającymi ruchem na drogach, na których ma się odbyć impreza.

Decyzję o wydaniu lub odmowie wydania zezwolenia na odbycie imprezy wydaje się co najmniej na 7 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy (art. 65e prawa o ruchu drogowym). Należy jednak wskazać, że obowiązek uzyskania w tym trybie zezwolenia nie dotyczy procesji, pielgrzymek i innych imprez o charakterze religijnym, które odbywają się na drogach, a także konduktów pogrzebowych, które poruszają się po drogach stosownie do miejscowego zwyczaju (art. 65h ust. 1 i 2 prawa o ruchu drogowym).

1.2. Z powołanych powyżej przepisów prawa o ruchu drogowym wynika, że zgromadzenia, które powodują utrudnienia w ruchu lub wymagają korzystania z drogi w sposób szczególny, mogą odbywać się pod warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa i

porządku podczas trwania zgromadzenia oraz uzyskania zezwolenia na przeprowadzenie zgromadzenia. W związku z tym każde zgromadzenie, które powoduje utrudnienia w ruchu lub wymaga korzystania z drogi w sposób szczególny wymaga uzyskania stosownego zezwolenia na przeprowadzenie zgromadzenia. Nie w każdym natomiast przypadku zgłoszenia zamiaru przeprowadzenia zgromadzenia jego organizator jest zobowiązany opracować projekt organizacji ruchu, lecz tylko wówczas, gdy organ zarządzający ruchem wyda w tym zakresie stosowne polecenie.

1.3. Stosownie do art. 57 Konstytucji każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenia tej wolności może określać ustawa. W myśl zaś art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297 ze zm.; dalej: prawo o zgromadzeniach) zgromadzeniem jest zgrupowanie co najmniej 15 osób, zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska. Natomiast zgodnie z art. 2 prawa o zgromadzeniach, który na poziomie ustawy wprowadza ograniczenia w korzystaniu z wolności zgromadzeń, wolność zgromadzenia się podlega ograniczeniom przewidzianym jedynie przez ustawy, niezbędnym do ochrony bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego oraz ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób, a także ochrony Pomników Zagłady w rozumieniu ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz. U. Nr 41, poz. 412).

Prawo o zgromadzeniach, wychodząc ze słusznego założenia, że system koncesyjny w sensie formalnym przekształca wolność w prawo ubiegania się o zezwolenie, przewiduje system zgłoszeń. Mianowicie zgromadzenia organizowane na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób wymagają uprzedniego zawiadomienia organu gminy właściwego ze względu na miejsce zgromadzenia (art. 6 ust. 1 prawa o zgromadzeniach).

Organizator zgromadzenia publicznego zawiadamia organ gminy w taki sposób, aby wiadomość o zgromadzeniu dotarła nie później niż na 3 dni, a najwcześniej 30 dni przed datą zgromadzenia (art. 7 ust. 1 prawa o zgromadzeniach). Art. 8 prawa o zgromadzeniach wymienia przypadki, w których organ gminy zakazuje zgromadzenia.

1.4. Przedstawione regulacje prawne wskazują, że prawo o ruchu drogowym zawiera przepisy szczególne, w istotny sposób ograniczające konstytucyjną wolność organizowania pokojowych zgromadzeń. Co istotne, przepisy te w przypadku zgromadzeń publicznych organizowanych na drogach przekształcają wolność organizowania zgromadzeń publicznych wynikającą z prawa o zgromadzeniach i opartą o system rejestracyjny w system koncesyjny, czego wyrazem jest konieczność uzyskania zezwolenia na zorganizowanie zgromadzenia.

Zezwolenie zaś jest wydawane jedynie po spełnieniu przez organizatora szeregu szczegółowych obowiązków określonych w art. 65a ust. 2 i 3 prawa o ruchu drogowym. Zgromadzenia korzystające z silnych gwarancji konstytucyjnych i będące zbiorową formą wyrażania poglądów (art. 54 ust. 1 Konstytucji) zostały potraktowane przez ustawodawcę w ten sam sposób jak przedsięwzięcia sportowe i komercyjne (zawody sportowe, wyścigi i rajdy, itp.). Tak więc sfera wolności, której istotą jest obowiązek władzy powstrzymania się od ingerencji, przekształcona zostaje w praktyce w prawo, którego realizacja może być reglamentowana w sposób naruszający jego istotę.

1.5. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich koncesjonowanie przez przepisy prawa o ruchu drogowym wolności konstytucyjnej określonej w art. 57 Konstytucji wymaga rozważenia przede wszystkim z punktu widzenia zgodności z tym wzorcem konstytucyjnym.

Nie sposób jednak nie zauważyć, że w przeszłości sprawa ta była już przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 czerwca 2000 r. (sygn. K. 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142) orzekł, że art. 65 ust. 1, 2, 4 i 5 ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 98, poz. 602 ze zm.) nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3, art. 57 i 59 ust. 3 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 2 i art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz z art. 1 i 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Dla przypomnienia art. 65 ust. 1 prawa o ruchu drogowym poddany wówczas kontroli Trybunału Konstytucyjnego zawierał następujące brzmienie: „Zawody sportowe, rajdy, wyścigi, zgromadzenia i inne imprezy, które powodują utrudnienia w ruchu lub wymagają korzystania z drogi w sposób szczególny, mogą odbywać się pod warunkiem uzyskania zezwolenia. Zezwolenie wydaje organ zarządzający ruchem na drodze, właściwy ze względu na miejsce rozpoczęcia imprezy”.

1.6. Jeśli chodzi zatem o istotę problemu, tj. obowiązek uzyskania zezwolenia przez organizatora zgromadzenia, to kontrolowany w przeszłości przez Trybunał Konstytucyjny przepis odpowiada obecnemu brzmieniu art. 65 prawa o ruchu drogowym. Nie można jednak w omawianym zakresie odwołać się do zasady *ne bis in idem*. Art. 65 prawa o ruchu drogowym otrzymał bowiem nowe brzmienie ustawą z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 149, poz. 1451), a więc już po wydaniu orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny. Ważniejszy jest jednak nie sam formalny brak przeszkód do orzekania w sprawie przez Trybunał Konstytucyjny, lecz to, że ustawa z 23 lipca 2003 r., utrzymując zasadę zezwolenia na zgromadzenie, które powoduje utrudnienia w ruchu lub wymaga korzystania z drogi w sposób szczególny, nałożyła na organizatora zgromadzenia cały szereg obowiązków (art. 65a ust. 2 i 3 prawa o ruchu drogowym), a niespełnienie któregośkolwiek z nich skutkuje odmową wydania zezwolenia.

Ponadto z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. wynika, że stanowisko Trybunału w omawianym zakresie było przede wszystkim zdeterminowane tym, że wnioskodawcy „(...) nie wykazali, że ustawodawca, regulując wolność zgromadzeń, wykroczył poza zakres swobody regulacyjnej określonej w konstytucji, i nie obalili domniemania konstytucyjności ustawy (...)”. Stanowisko to więc zostało oparte na tym, że wnioskodawcy nie przeprowadzili skutecznego dowodu pozwalającego na przełamanie domniemania konstytucyjności kwestionowanych przepisów.

W tych okolicznościach, a zwłaszcza z uwagi na to, że obecnie obowiązujące przepisy art. 65a ust. 2 i 3 prawa o ruchu drogowym przewidują, że zezwolenie na zgromadzenie zostanie udzielone po spełnieniu przez jego organizatora 19 trudnych warunków o charakterze administracyjnym – w ocenie RPO – zasadny jest powrót do problemu konstytucyjności udzielania tych zezwoleń.

1.7. Zostało wskazane, że art. 65 prawa o ruchu drogowym w zakresie, w jakim dotyczy zgromadzeń, łączy wolność konstytucyjną z systemem wniosków o zezwolenie. Tymczasem ustawodawca co do zasady nie powinien regulować korzystania z wolności w formie zezwoleń, lecz jedynie powinien ustanawiać zakazy i nakazy.

Zasada niekoncesjonowania zgromadzeń znajduje swój prawidłowy wyraz w przepisach prawa o zgromadzeniach. Wbrew tej zasadzie ustawodawca zdecydował się, czemu dał wyraz w treści art. 65 prawa o ruchu drogowym, na koncesjonowanie zgromadzeń przeprowadzanych na drogach. Oznacza to w istocie poddanie w tym zakresie zgromadzeń bardziej restryktywnej kontroli administracyjnej. Okoliczność ta sama w sobie nie oznacza jeszcze, że doszło do niedopuszczalnego naruszenia konstytucyjnej wolności.

Ma ona jednak znaczenie z punktu widzenia tego, czy decydując się na system zezwoleń, ustawodawca nie nałożył tą decyzją legislacyjną nadmiernych ciężarów na organizatorów zgromadzeń, które to ciężary utrudnią w stopniu zasadniczym, a w niektórych przypadkach uniemożliwią korzystanie z konstytucyjnej wolności. Stąd też dalsze rozważania w tym zakresie powinny dotyczyć dopuszczalnych przesłanek i trybu ograniczenia wolności, a nie samego faktu jej istnienia.

1.8. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji 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.

Na wstępie trzeba stwierdzić, że w interesującym zakresie została spełniona formalna przesłanka ograniczenia konstytucyjnej wolności w postaci ustawowej formy ograniczenia.

Ponadto skoro zezwolenie jest wymagane z uwagi na utrudnienia w ruchu lub z uwagi na korzystanie z drogi w sposób szczególny, należy przyjąć, że została spełniona materialna przesłanka ograniczenia wolności. Ograniczenie to zostało bowiem wprowadzone ze względu na potrzebę ochrony porządku publicznego na drogach. Usprawiedliwienia dla wprowadzenia tego typu ograniczenia można poszukiwać również w art. 52 ust. 1 Konstytucji gwarantującym każdemu, a więc także uczestnikom ruchu drogowego, wolność poruszania się po terytorium Polski. Niewątpliwie organizacja zgromadzenia, powodująca utrudnienia w ruchu lub wymagająca korzystania z drogi w sposób szczególny, może prowadzić do ograniczenia wolności poruszania się drogami innych ich użytkowników. Nie wystarcza to jednak jeszcze, aby wprowadzone w tym zakresie ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnej wolności uznać za dopuszczalne.

Stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnej wolności mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są „konieczne w demokratycznym państwie”. Kryterium konieczności jest zaś w tym przypadku tożsamy z zasadą proporcjonalności. Oznacza ono obowiązek ustawodawcy wyboru najmniej uciążliwego środka. Jeżeli zatem ten sam cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innych środków, nakładających mniejsze ograniczenia na wolności konstytucyjne, to zastosowanie przez ustawodawcę środków bardziej uciążliwych wykracza poza to, co jest konieczne w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. m.in. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 26 kwietnia 1999 r., sygn. K 33/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 71; 11 maja 1999 r., sygn. K 13/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 74). Stąd też art. 65 prawa o ruchu drogowym w zakresie, w jakim dotyczy zgromadzeń, powinien zostać poddany testowi na okoliczność, czy wprowadzone ograniczenie wolności odpowiada zasadzie proporcjonalności.

1.9. Analizując wprowadzone w interesującym zakresie ograniczenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności, trzeba zwrócić uwagę na to, że przepisy prawa o ruchu drogowym regulują kwestię poruszania się po drogach kolumn pieszych. Zasady ruchu kolumn pieszych po jezdni zostały szczegółowo uregulowane w przepisach art. 12 prawa o ruchu drogowym. Przepisy te określają m.in. dopuszczalną liczbę pieszych idących jezdnią w kolumnie obok siebie, długość kolumny oraz odległość między kolumnami, zasady przemarszu w warunkach ograniczonej widoczności.

1.10. Z kolei z art. 65h ust. 1 prawa o ruchu drogowym wynika, że obowiązek uzyskania zezwolenia nie dotyczy procesji, pielgrzymek i innych imprez o charakterze

religijnym, które odbywają się na drogach, pomimo że powodują one utrudnienia w ruchu lub wymagają korzystania z drogi w sposób szczególny. Procesje, pielgrzymki i inne imprezy o charakterze religijnym odbywają się w tym przypadku na zasadach określonych w przepisach regulujących stosunek poszczególnych kościołów do państwa. Przykładowo należy wskazać, że stosownie do art. 8 ust. 4 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318) sprawowanie kultu publicznego, m.in. na drogach, nie wymaga zezwolenia władz państwowych, chyba że odpowiednie przepisy prawa polskiego stanowią inaczej, w szczególności ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny. W konsekwencji zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154 ze zm.) publiczne sprawowanie kultu na drogach, placach publicznych oraz w pomieszczeniach użyteczności publicznej podlega jedynie uzgodnieniu z właściwym organem sprawującym zarząd lub upoważnionym do dysponowania nimi. W świetle zaś art. 13 ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. Nr 66, poz. 287 ze zm.) trasa i czas procesji lub pielgrzymki na drogach publicznych podlegają uzgodnieniu, w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, z właściwymi organami administracji rządowej lub samorządowej. Analogicznie z treści art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 97, poz. 481 ze zm.) wynika, że organizowanie imprez o charakterze religijnym na drogach publicznych wymaga uzgodnienia, w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, z właściwymi organami administracji rządowej lub samorządowej.

W przypadku zgromadzeń o charakterze religijnym ustawodawca uznał zatem, że nie jest konieczne, z uwagi na potrzebę zapewnienia porządku publicznego na drogach, wprowadzenie systemu koncesjonowania owych zgromadzeń. Rozwiązanie to w sposób oczywisty zasługuje na aprobatę, a jego fundamentem jest reguła, że ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności są wyjątkiem (por. też w tym zakresie art. 53 ust. 5 Konstytucji). Jednakże na tym tle pojawia się kwestia niesymetryczności rozwiązań prawnych w zakresie ochrony wolności konstytucyjnych wówczas, gdy realizacja tych wolności łączy się z korzystaniem z dróg. W przypadku bowiem innych zgromadzeń niż zgromadzenia religijne ustawodawca przyjął, że ze względu na potrzebę ochrony porządku publicznego należy zastosować system koncesjonowania wolności.

1.11. W ocenie RPO powołane przykłady dotyczące zgromadzeń religijnych, a także powołane przepisy prawa o ruchu drogowym dotyczące poruszania się po drogach kolumn pieszych wskazują na to, że zastosowanie w tym zakresie reglamentacji w korzystaniu z konstytucyjnej wolności nie było konieczne. Z powodzeniem bowiem bezpieczeństwo ruchu drogowego jest chronione za pomocą uzgodnień dokonywanych pomiędzy organizatorami imprez a właściwymi organami administracji publicznej. O ile w stosunku do wymienionych w art. 65 prawa o ruchu drogowym zawodów sportowych, rajdów, wyścigów (a więc imprez w przeważającej części o charakterze komercyjnym) nakładanie kazuistycznych obowiązków określonych w art. 65a ust. 2 i 3 prawa o ruchu drogowym znajduje uzasadnienie, choćby ze względu na nieporównanie większe zagrożenia dla innych uczestników ruchu drogowego, to nie ma takiego uzasadnienia w stosunku do zgromadzeń publicznych. Obowiązek spełnienia 19 warunków, od których zależy uzyskanie zezwolenia na zgromadzenie, stanowi nadmierne i nieproporcjonalne ograniczenie wolności.

W świetle zaś dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (m.in. wyrok z 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2) surowsze standardy

oceny przykładać należy do regulacji praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych i socjalnych. Te surowsze standardy dotyczą także oceny dopuszczalności wprowadzania ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnej wolności organizowania pokojowych zgromadzeń. Standardy te nie zostały spełnione, a wprowadzone przez ustawodawcę ograniczenia w zakresie korzystania z wolności wymienionej w art. 57 Konstytucji są nadmierne. Ponadto osiągnięcie zakładanego przez ustawodawcę celu było możliwe przez zastosowanie innych środków, nakładających mniejsze ograniczenia na jednostki korzystające z konstytucyjnej wolności.

Biorąc pod uwagę powyższe, Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdza, że art. 65 w związku z art. 65a ust. 2 i 3 prawa o ruchu drogowym w zakresie, w jakim uzależnia zorganizowanie zgromadzenia, które powoduje utrudnienia w ruchu lub wymaga korzystania z drogi w sposób szczególny, od uzyskania zezwolenia na jego przeprowadzenie, jest niezgodny z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.12. Zdaniem RPO odrębnej oceny wymaga art. 65a ust. 3 pkt 9 prawa o ruchu drogowym, który stanowi w szeregu przypadków podstawę prawną odmowy wydania zezwolenia na przeprowadzenie zgromadzenia. Na jego podstawie organizator imprezy jest obowiązany, na polecenie organu zarządzającego ruchem na drodze, opracować projekt organizacji ruchu w uzgodnieniu z Policją. Niewykonanie polecenia organu zarządzającego ruchem skutkuje odmową wydania zezwolenia (art. 65c pkt 1 prawa o ruchu drogowym).

Trzeba zwrócić uwagę, że każda impreza (w tym zgromadzenie), która powoduje utrudnienia w ruchu lub wymaga korzystania z drogi w sposób szczególny, wymaga uzyskania stosownego zezwolenia. Nie w każdym jednak przypadku jej organizator jest obowiązany opracować w uzgodnieniu z Policją projekt organizacji ruchu, lecz tylko wówczas, gdy stosowne polecenie w tym zakresie wyda organ zarządzający ruchem. Problem, jaki się pojawia na tle art. 65a ust. 3 pkt 9 prawa o ruchu drogowym, dotyczy tego, że ustawa nie określa żadnych przesłanek, którymi powinien kierować się organ zarządzający ruchem, decydując się na skierowanie polecenia do organizatora imprezy.

W istocie więc ustawa nie określa, kiedy w znaczeniu materialnoprawnym po stronie organizatora imprezy aktualizuje się obowiązek sporządzenia projektu organizacji ruchu, pozostawiając w tym zakresie decyzję całkowicie dyskrecyjnej władzy organu zarządzającego ruchem. To organ zarządzający ruchem na podstawie bliżej nieokreślonych (bo niewymienionych w ustawie) przesłanek decyduje o tym, czy w ogóle należy nałożyć w tym zakresie obowiązki na organizatora imprezy. Oznacza to, że w stosunku do gwarantowanej art. 57 Konstytucji wolności organizowania pokojowych zgromadzeń, to organ władzy wykonawczej, na podstawie bliżej nieokreślonych kryteriów, określa ostateczny kształt ograniczeń owej wolności.

Tymczasem, na co wskazuje Trybunał Konstytucyjny i co znalazło swój wyraz m.in. w wyroku z 12 stycznia 2000 r. (sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3) „uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia «tylko w ustawie» jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla unormowania sytuacji jednostki (...). Skoro ograniczenia mogą być ustanawiane «tylko» w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego

swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń”.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich art. 65a ust. 3 pkt 9 prawa o ruchu drogowym pozwala na reglamentowanie konstytucyjnej wolności przez organy administracji publicznej w sposób dowolny, arbitralny. Nie zapewnia on w szczególności przewidywalności dla adresatów zawartej w nim normy prawnej co do tego, kiedy mogą zostać nałożone na nich obowiązki w postaci opracowania projektu organizacji ruchu. Rodzi to z kolei po stronie organów administracji publicznej pokusę instrumentalnego traktowania przyznanych im w tym zakresie kompetencji kierowania poleceń do organizatorów pokojowych zgromadzeń. Jeśli zatem planowane zgromadzenie ma służyć wyrażeniu w ramach debaty publicznej poglądów, które nie są aprobowane przez osoby sprawujące funkcje publiczne na danym terenie, to istnieje realne niebezpieczeństwo, że organizatorów tego zgromadzenia na podstawie art. 65a ust. 3 pkt 9 prawa o ruchu drogowym można obciążyć dodatkowymi obowiązkami, którym być może nie podołają. Przykładowo z informacji przekazanych Rzecznikowi przez Polską Fundację im. Roberta Schumana wynika, że w przypadku parady organizowanej przez tę fundację koszt sporządzenia projektu organizacji ruchu został oszacowany na 30 tys. złotych, a Zarząd Transportu Miejskiego oszacował, że wdrożenie zmian w ruchu i zorganizowanie ruchu zastępczego kosztować będzie 80 tys. złotych.

W związku z powyższym Rzecznika Praw Obywatelskich uważa, że art. 65a ust. 3 pkt 9 prawa o ruchu drogowym jest niezgodny z art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.13. Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że w razie uwzględnienia wniosku w zakresie dotyczącym art. 65 w zw. z art. 65a ust. 2 i 3 prawa o ruchu drogowym bezprzedmiotowe byłoby orzekanie o zgodności art. 65a ust. 3 pkt 9 prawa o ruchu drogowym z art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż miałby on wówczas zastosowanie tylko do zawodów sportowych, rajdów, wyścigów i innych imprez, z wyłączeniem zgromadzeń. Nie oznacza to jednak, że art. 65a ust. 3 pkt 9 prawa o ruchu drogowym nie powinien w ogóle w takim przypadku być przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji wynika bowiem nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten w sposób funkcjonalny związany jest z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa.

W świetle tego nakazu niedopuszczalne jest stanowienie przepisów, które dają organom je stosującym całkowitą dowolność. Sytuacja taka, jeśli ma miejsce, prowadzi do tego, że organy te zastępują w istocie prawodawcę w wyznaczaniu rzeczywistych granic konstytucyjnych wolności i praw.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 października 2001 r. (sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217) stwierdził, że dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są trzy założenia. Po pierwsze, każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie, przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewnić jego jednolitą wykładnię i jednolite stosowanie. Po trzecie, przepis ten powinien być tak ujęty, aby zakres jego stosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich art. 65a ust. 3 pkt 9 prawa o ruchu drogowym nie spełnia warunków postawionych przez Trybunał Konstytucyjny. Nie określa on bowiem, w jakiej sytuacji organ zarządzający ruchem może wydać polecenie

opracowania projektu organizacji ruchu.

Ponadto ze względu na to, że daje on arbitralną władzę w tym zakresie organowi zarządzającemu ruchem, nie zapewnia jednolitego jego stosowania. Skoro zaś art. 65a ust. 3 pkt 9 prawa o ruchu drogowym nie zawiera jakichkolwiek wskazówek, czym powinien kierować się organ zarządzający ruchem, nakazując opracować projekt organizacji ruchu, to w tym zakresie ustawodawca umożliwił całkowicie dowolną interpretację przez organ administracji publicznej okoliczności uprawniających do nałożenia na organizatorów imprez dodatkowych obowiązków. Prowadzi to do wniosku, że art. 65a ust. 3 pkt 9 prawa o ruchu drogowym jest niezgodny z zasadą określoności przepisów prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

2.1. W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, że art. 65 w związku z art. 65a ust. 2 i 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.) w zakresie, w jakim uzależnia zorganizowanie zgromadzenia, które powoduje utrudnienia w ruchu lub wymaga korzystania z drogi w sposób szczególny, od uzyskania zezwolenia na jego przeprowadzenie, jest zgodny z art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Art. 65a ust. 3 pkt 9 tej ustawy jest zaś niezgodny z art. 2 i art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.2. Prokurator Generalny podzielił stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, że w sprawie niniejszej nie zachodzi negatywna przesłanka postępowania. Zasada *ne bis in idem* w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym rozumiana jest jako zakaz orzekania o tym samym przedmiocie. Tożsamość przedmiotowa, jak wskazywał w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał, oznacza nie tylko tożsamość przepisów i tożsamość wzorców kontroli, ale także tożsamość sformułowanych zarzutów. W sprawie K 34/99, jak słusznie wskazuje wnioskodawca, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego spowodowane było zbyt ogólnym uzasadnieniem wniosku, niewystarczającym do uchylecia domniemania konstytucyjności art. 65 ust. 1, 2, 4 i 5 ustawy – Prawo o ruchu drogowym. Ponadto, jak zasadnie wskazuje wnioskodawca, art. 65 prawa o ruchu drogowym otrzymał nowe brzmienie, a wymagania niezbędne dla uzyskania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy, powodującej utrudnienia w ruchu drogowym, zostały uszczegółowione w następnym przepisie. Nie występuje zatem w tym wypadku negatywna przesłanka postępowania i zakwestionowane przepisy podlegają merytorycznej ocenie.

Zdaniem Prokuratora Generalnego obowiązek uzyskiwania zezwolenia ustawa nałożyła na wszystkich organizatorów imprez, charakteryzujących się cechą wspólną – powodują one utrudnienia na drogach lub wymagają korzystania z dróg w sposób szczególny. Oceniając z tego punktu widzenia kwestionowaną regulację, należy uznać, że jest obiektywnie uzasadniona.

2.3. Prokurator Generalny stwierdza, że Rzecznik Praw Obywatelskich kwestionuje jednakże konstytucyjność tej regulacji w tym aspekcie, że ogranicza wolność organizowania zgromadzenia z naruszeniem zasady proporcjonalności, a naruszenia tego upatruje w tym, że ograniczenie to nie jest konieczne, skoro realizacja innej wolności konstytucyjnej – wolności publicznego uzewnętrzniania wspólnie z innymi osobami religii – nie doznaje takich samych ograniczeń. Inne ustawy bowiem nie przewidują dla realizacji tej wolności obowiązku uzyskania zezwolenia na zorganizowanie procesji, pielgrzymek i innych imprez o charakterze religijnym, lecz system uzgodnienia z właściwym organem sprawującym zarząd drogi. Taki argument nie wydaje się uzasadniony.

Prokurator Generalny zwraca uwagę na szczególny status kościołów i związków

wyznaniowych, odmienny niż innych podmiotów, wyrażony w zasadzie ustrojowej państwa art. 25 Konstytucji, który formułuje m.in. zasadę ustrojową bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych oraz zasadę swobody wyrażania przekonań religijnych w życiu publicznym. Ta zasada znalazła swoje rozwinięcie w art. 53 Konstytucji, określającym m.in. wolność jednostki uzewnętrzniania swojej religii indywidualnie lub z innymi osobami publicznie przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach czy praktykowanie. Wolność ta obejmuje swoim zakresem zatem wolność uczestniczenia w kulcie publicznym. Nie jest natomiast wprost wyrażona w tej normie konstytucyjnej wolność organizowania przez jednostkę kultu publicznego. Niemniej jednak, gdyby poszukiwać w tym przepisie wolności organizowania przez jednostki publicznego sprawowania kultu, to należy zwrócić uwagę, że wolność ta, w odniesieniu do organizowania takich uroczystości, podlega takim samym ograniczeniom jak wolność organizowania zgromadzeń publicznych z wykorzystaniem dróg. I tak na przykład stosownie do art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. z 2000 r. Nr 26, poz. 319 ze zm.), czy art. 34 ust. 5 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154 ze zm.), w stosunku do organizacji tworzonych przez kościoły i inne związki wyznaniowe, mających na celu działalność na rzecz formacji religijnej, kultu publicznego oraz przeciwdziałania patologiom społecznym i ich skutkom, w zakresie zebrań na drogach, stosuje się prawo o zgromadzeniach. „Zachowują też aktualność wymagania przewidziane w kodeksie drogowym dla zgromadzeń, które powodują utrudnienie ruchu lub związane są z korzystaniem z drogi w sposób szczególny” (L. Wróblewski, *Wolność zgromadzeń w świetle prawa o zgromadzeniach*, „Państwo i Prawo” 1991 r., z. 4, s. 44).

Art. 25 Konstytucji wyraża także zasadę poszanowania autonomii i wzajemnej niezależności państwa oraz kościołów i związków wyznaniowych. Prokurator Generalny przywołuje stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku z 2 kwietnia 2003 r.: „Z art. 25 Konstytucji wynika ponadto dla organów władzy publicznej obowiązek poszukiwania w sferze stosunków z kościołami i związkami wyznaniowymi rozwiązań prawodawczych o charakterze konsensualnym, które znajdują akceptację adresatów. Ustawodawca nie może zatem podejmować jednostronnych ingerencji w sferę stosunków między poszczególnymi kościołami i związkami wyznaniowymi. Konstytucja pozostawia szeroki zakres swobody zainteresowanym kościołom i związkom wyznaniowym oraz Radzie Ministrów w zakresie kształtowania treści prawodawstwa, które ich dotyczy” (sygn. K 13/02, OTK ZU nr 4/2003, poz. 28). Jak się wydaje, z wyrażonej w art. 25 Konstytucji zasady autonomii kościołów i związków wyznaniowych wynika również nakaz stanowienia takiego prawa, aby zasada ta znalazła odzwierciedlenie także w regulacjach dotyczących stosunków kościoła (związki wyznaniowe) – organy władzy publicznej.

Wprawdzie uroczystości religijne, które odbywają się z wykorzystaniem dróg, również mogą, podobnie jak inne imprezy, powodować utrudnienia w ruchu drogowym i ograniczenie w zakresie ich organizacji uzasadnione jest zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku, to szczególny status kościołów oraz ich autonomia stanowią uzasadnienie dla odmiennego określenia trybu organizacji takich uroczystości. Wyłączenie więc przez ustawodawcę w art. 65h prawa o ruchu drogowym stosowania art. 65-65g w zakresie procesji, pielgrzymek i innych imprez o charakterze religijnym i przekazanie publicznego sprawowania kultu na drogach do uzgodnienia z właściwym organem sprawującym zarząd lub upoważnionym do dysponowania drogą nie może uzasadniać naruszenia przez ustawodawcę zasady proporcjonalności ograniczenia wolności wyrażonej w art. 57 Konstytucji. Ta bowiem regulacja realizuje zasadę ustrojową wyrażoną w art. 25

Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego nie wydaje się także trafne poszukiwanie naruszenia zasady proporcjonalności w tym, że ustawa w odmienny sposób reguluje kwestię poruszania się kolumn na drodze. Przejście kolumny pieszych bowiem jest formą poruszania się pieszych na drodze, formą powszechnego korzystania z drogi i uczestniczenia w ruchu drogowym. Prawo organizacji zaś i uczestniczenia w imprezie na drodze, realizujące wolność zgromadzeń, jest formą szczególną korzystania z dróg, powodującą właśnie utrudnienia w korzystaniu z nich.

Prokurator Generalny nie podziela zarzutu niezgodności art. 65 w zw. z art. 65a ust. 2 i 3 prawa o ruchu drogowym z art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.4. Prokurator Generalny stwierdza, że uzasadniony jest zarzut niezgodności art. 65a ust. 3 pkt 9 prawa o ruchu drogowym z art. 2 i art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Kwestionowany przepis prawa o ruchu drogowym stanowi, że na polecenie organu zarządzającego ruchem na drodze organizator imprezy jest obowiązany opracować, w porozumieniu z Policją, projekt organizacji ruchu. Spełnienie tego obowiązku stanowi jeden z warunków uzyskania zezwolenia (art. 65c pkt 1 ustawy).

Należy podzielić przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich argumenty niekonstytucyjności tej regulacji. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że wyłączenie ustawy dla ograniczeń wolności i praw stanowi także wymóg ustawowego odpowiedniego, szczegółowego sformułowania wszystkich elementów ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw (zob. wyroki z: 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39 i 10 listopada 2004 r., sygn. Kp 1/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 105).

Obowiązek sporządzenia na polecenie organu projektu organizacji ruchu stanowi ograniczenie wolności organizacji zgromadzeń. Ustawa nie określa jednak warunków, w jakich organ zarządzający drogą może nałożyć na organizatora zgromadzenia i innej imprezy ten obowiązek. Nieokreślenie takich przesłanek powoduje, że kwestionowany przepis pozostawia organowi administracji swobodę w wyznaczaniu granic konstytucyjnej wolności organizowania zgromadzeń. Nadto przepis ten narusza, wynikającą z art. 2 Konstytucji, zasadę określoności przepisów. Umożliwia organowi dowolną interpretację okoliczności uprawniających do nałożenia na organizatorów imprez tego obowiązku i arbitralność w wykonywaniu przez organy administracji uprawnień do wydawania poleceń organizatorom imprez.

3.1. Pismem z 29 grudnia 2005 r. stanowisko w sprawie przedstawił Marszałek Sejmu, wnosząc o uznanie zaskarżonych przepisów ustawy – Prawo o ruchu drogowym za zgodne z art. 2 i art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Na wstępie Marszałek Sejmu wyraził stanowisko o bezzasadności zarzutów przedstawionych we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, podkreślił możliwość ograniczenia wyrażonej w art. 57 Konstytucji zasady wolności zgromadzeń, jeśli ograniczenie nastąpiło w ustawie z zachowaniem warunków wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu zaskarżone przepisy ustawy – Prawo o ruchu drogowym chronią przede wszystkim uregulowaną w art. 52 ust. 1 Konstytucji wolność poruszania się. Jednocześnie Marszałek Sejmu zaznaczył, że kwestie związane z zakresem lub sposobem korzystania z wolności i praw politycznych nie powinny być przedmiotem regulacji prawnej, jaką jest ustawa – Prawo o ruchu drogowym. Marszałek Sejmu jest zdania, że ograniczenia wynikające z art. 65 w zw. z art. 65a ust. 2 i 3 ustawy – Prawo o

ruchu drogowym, polegające na obowiązku uzyskania zezwolenia na odbycie zgromadzenia na drodze publicznej nie naruszają granic wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji. Podkreślają przy tym, że nie można łączyć w jedną grupę zgromadzeń, mających na celu realizację wolności sumienia i religii z innymi pokojowymi zgromadzeniami.

W opinii Marszałka Sejmu Rzecznik Praw Obywatelskich nie wykazał, w jaki sposób zaskarżony przepis ogranicza bądź uniemożliwia zorganizowanie pokojowego zgromadzenia i uczestniczenia w nim. Od decyzji, wydanej na podstawie art. 65e ustawy – Prawo o ruchu drogowym, o wydaniu lub odmowie wydania zezwolenia, przysługuje odwołanie zgodnie z ogólnymi przepisami k.p.a., do których odsyła art. 65i zaskarżonej ustawy. Ocena, czy ustawowe przesłanki zaistniały w konkretnym przypadku, należy do organu wydającego zezwolenie, a ustawodawca pozostawił w tym zakresie dużą swobodę, co wynika z art. 65c i art. 65d ustawy – Prawo o ruchu drogowym. Uznaniowość decyzji nie może stanowić podstawy skutecznego zakwestionowania konstytucyjności zaskarżonych przepisów.

II

Na rozprawie strony podtrzymały stanowiska zawarte w pismach procesowych.

Przedstawiciel Sejmu potwierdził, że w pisemnym stanowisku Marszałka Sejmu nastąpiła pomyłka w tej części, która dotyczy wzorca kontroli konstytucyjności zaskarżonej ustawy. Właściwe brzmienie jest następujące „Przedmiotem regulacji prawnej, jakim jest ustawa – Prawo o ruchu drogowym, nie powinny być więc kwestie związane z zakresem lub sposobem korzystania z wolności i praw politycznych, określonych w art. 57 Konstytucji” (a nie art. 51 Konstytucji, jak to stwierdza pisemne stanowisko Marszałka Sejmu”).

Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdził, że gdyby z art. 65 ustawy – Prawo o ruchu drogowym zniknął wyraz „zgromadzenia”, to nie występowałby problem niezgodności ustawy z Konstytucją, istota zagadnienia sprowadza się bowiem do tego, że ustawodawca nie rozróżnia kategorii wolności i kategorii praw jednostki.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Istota problemu konstytucyjnego. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności: a) art. 65 w związku z art. 65a ust. 2 i 3 ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym w zakresie, w jakim uzależnia zorganizowanie zgromadzenia od uzyskania zezwolenia na jego przeprowadzenie, z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; b) art. 65a ust. 3 tejże ustawy, zobowiązującego organizatora imprezy (zgromadzenia) do opracowania – na polecenie organu zarządzającego ruchem na drodze – projektu organizacji ruchu w uzgodnieniu z Policją, z art. 2 i art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich argumentuje, że przepisy będące przedmiotem wniosku mają charakter przepisów szczególnych, w istotny sposób ograniczając – poprzez wymaganie uzyskania zezwolenia, a nie zgłoszenia, jak to jest uregulowane w prawie o zgromadzeniach – konstytucyjną wolność organizowania zgromadzeń. Sfera wolności, której istotą jest obowiązek władzy powstrzymywania się od ingerencji, w praktyce zostaje bowiem przekształcona w prawo, którego realizacja może być reglamentowana w sposób naruszający jego istotę.

Trybunał Konstytucyjny, uznając zasadność rozumowania Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącego fragmentu regulacji prawa o ruchu drogowym, zwraca uwagę, że pierwotnym źródłem wątpliwości konstytucyjnych jest zakres art. 65 tej ustawy. Przepis ten bowiem na jednej płaszczyźnie stawia różnego rodzaju imprezy, a mianowicie zawody sportowe, rajdy, wyścigi, zgromadzenia i inne imprezy, które powodują utrudnienia w ruchu drogowym lub wymagają korzystania z drogi w sposób szczególny. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego podstawowy problem konstytucyjny zawiera się w wątpliwości, czy dopuszczalne konstytucyjnie jest regulowanie w identyczny sposób imprez, które nie mają takiego samego charakteru z punktu widzenia regulacji konstytucyjnej. Punktem wyjścia jest konstytucyjny status zgromadzeń i pozakonstytucyjny status pozostałych imprez uregulowanych w art. 65 tej ustawy.

2. Właściwość Trybunału do rozpatrywania wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich. Koncesjonowanie przez przepisy prawa o ruchu drogowym wolności konstytucyjnej określonej w art. 57 Konstytucji wymaga rozważenia z punktu widzenia zgodności z tym wzorcem konstytucyjnym. W przeszłości sprawa ta była już przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 czerwca 2000 r. (sygn. K. 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142) orzekł, że art. 65 ust. 1, 2, 4 i 5 ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 98, poz. 602 ze zm.) nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3, art. 57 i 59 ust. 3 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 2 i art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz z art. 1 i 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Dla przypomnienia – art. 65 ust. 1 prawa o ruchu drogowym poddany wówczas kontroli Trybunału Konstytucyjnego zawierał następujące brzmienie: „Zawody sportowe, rajdy, wyścigi, zgromadzenia i inne imprezy, które powodują utrudnienia w ruchu lub wymagają korzystania z drogi w sposób szczególny, mogą odbywać się pod warunkiem uzyskania zezwolenia. Zezwolenie wydaje organ zarządzający ruchem na drodze, właściwy ze względu na miejsce rozpoczęcia imprezy”.

Jeśli chodzi zatem o istotę problemu, tj. obowiązek uzyskania zezwolenia przez organizatora zgromadzenia, to kontrolowany w przeszłości przez Trybunał Konstytucyjny przepis odpowiada obecnemu brzmieniu art. 65 prawa o ruchu drogowym. Trybunał Konstytucyjny zgadza się ze stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, że nie można jednak w omawianym zakresie odwołać się do zasady *ne bis in idem*. Art. 65 prawa o ruchu drogowym otrzymał bowiem nowe brzmienie ustawą z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 149, poz. 1451), a więc już po wydaniu orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny. Ważniejszy jest jednak nie sam formalny brak przeszkód do orzekania w sprawie przez Trybunał Konstytucyjny, lecz to, że ustawa z 23 lipca 2003 r., utrzymując zasadę zezwolenia na zgromadzenie, które powoduje utrudnienia w ruchu lub wymaga korzystania z drogi w sposób szczególny, nałożyła na organizatora zgromadzenia cały szereg obowiązków (art. 65a ust. 2 i 3 prawa o ruchu drogowym), a niespełnienie któregośkolwiek z nich skutkuje odmową wydania zezwolenia. Zmieniło się normatywne znaczenie art. 65 ze względu na treść przepisów art. 65a-art. 65 h.

Ponadto z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. wynika, że stanowisko Trybunału w omawianym zakresie było przede wszystkim zdeterminowane tym, że wnioskodawcy „nie wykazali, że ustawodawca, regulując wolność zgromadzeń, wykroczył poza zakres swobody regulacyjnej określonej w konstytucji, i nie obalili domniemania konstytucyjności ustawy (...)”. Stanowisko to więc zostało oparte na tym, że wnioskodawcy nie przeprowadzili skutecznego dowodu

pozwalającego na przełamanie domniemania konstytucyjności kwestionowanych przepisów.

W tych okolicznościach, a zwłaszcza z uwagi na to, że obecnie obowiązujące przepisy art. 65a ust. 2 i 3 prawa o ruchu drogowym przewidują, że zezwolenie na zgromadzenie zostanie udzielone po spełnieniu przez jego organizatora 19 trudnych warunków o charakterze administracyjnym – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – zasadny jest powrót do problemu konstytucyjności udzielania tych zezwoleń.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że dodatkowym czynnikiem uzasadniającym rozpatrywanie przedstawionego wniosku jest – znana Trybunałowi – praktyka stosowania ustawy o ruchu drogowym (przykładowo, w Warszawie, „Parada Schumana”, „Parada Równości” czy „Parada Normalności”). Praktyka ta ukazuje takie stosowanie wskazanych przepisów, które – wbrew oczywistemu brzmieniu Konstytucji – zmienia istotę wolności zgromadzeń w prawo do gromadzenia się, reglamentowane rozstrzygnięciami organu administracji publicznej, działającego ponadto w oparciu o przepisy tak sformułowane, że pozostawiają tym organom nadmierną swobodę decyzyjną stwarzając pole dla dowolności rozstrzygnięć organów władzy publicznej.

3. Funkcje wolności zgromadzeń.

3.1. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje szerokie rozumienie zgromadzeń jako zgrupowania osób rozważających wspólnie sprawy zarówno publiczne, jak i niepubliczne (prywatne). Wolność zgromadzeń jest bowiem nie tylko funkcjonalnie związana z wolnością wyrażania opinii jako istotą prawa obywatelskiego (politycznego) realizowanego w społeczeństwie obywatelskim, ale także z wolnością stowarzyszania się.

3.2. Zgromadzenie stanowi szczególny sposób wyrażania poglądów, przekazywania informacji i oddziaływania na postawy innych osób. Jest niezwykle ważnym środkiem komunikacji międzyludzkiej, zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej, oraz formą uczestnictwa w debacie publicznej, a w konsekwencji – również w sprawowaniu władzy w demokratycznym społeczeństwie. Celem wolności zgromadzeń jest nie tylko zapewnienie autonomii i samorealizacji jednostki, ale również ochrona procesów komunikacji społecznej niezbędnych dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. U jej podstaw znajduje się interes publiczny. Wolność zgromadzeń stanowi warunek i konieczną część składową demokracji, a także przesłankę korzystania z innych wolności i praw człowieka związanych ze sferą życia publicznego (zob. K. 34/99). Zgromadzenia stanowią zasadniczy element demokratycznej opinii publicznej, stwarzając możliwość wpływu na proces polityczny, umożliwiając krytykę i protest, tworząc część składową procesu demokracji bezpośredniej. Wolność zgromadzeń poprzez ochronę mniejszości podnosi poziom legitymacji i akceptacji rozstrzygnięć podejmowanych przez organy przedstawicielskie i podporządkowany im aparat administracyjno-wykonawczy. Ważna jest funkcja stabilizacyjna zgromadzeń dla porządku politycznego i społecznego, przede wszystkim mechanizmu przedstawicielskiego. Polega ona na tym, że publicznie zostają przedstawione i poddane analizie źródła, przyczyny i istota niezadowolenia, czy też wyrażona jest krytyka lub negacja obowiązującego porządku prawnego lub społecznego. Spełnia zatem istotną rolę mechanizmu wczesnego ostrzegania, ukazując organom przedstawicielskim i opinii publicznej potencjalne i już istniejące źródła napięć, ukazuje ograniczenia mechanizmów i efektów integracyjnych i umożliwia odpowiednio wczesną korektę polityki (por. M. Kloepfer, *Versammlungsfreiheit* [w:] *Handbuch des Staatsrechts*, s. 744).

3.3. W ten sposób wolność zgromadzeń tworzy przesłanki dla realizacji praw jednostki uczestniczenia w mechanizmie decyzyjnym, innym niż ograniczony z punktu widzenia częstotliwości i skuteczności mechanizm wyborów przedstawicielskich na poziomie parlamentarnym i lokalnym. Jest to tym istotniejsze, że realizowana jest w praktyce możliwość urzeczywistnienia zasady, że kształtowanie woli politycznej ma następować poprzez wpływ społeczeństwa na organy władzy publicznej, a nie odwrotnie. W parlamentarnym mechanizmie przedstawicielskim, z niewielkimi prawami oddziaływania plebiscytnego, również wpływ większości, ukształtowanej w momencie wyborów przedstawicielskich, jest bardziej niż ograniczony. W tym znaczeniu wolność zgromadzeń ma znaczenie nie tylko dla ochrony interesów mniejszości, ale także dla ochrony interesów większości, która – podobnie jak mniejszość – ma ograniczone możliwości wpływu na zachowania władzy publicznej w okresie między aktami wyborów parlamentarnych (lokalnych). Stanowiąc może istotny element mechanizmu oddziaływania na sferę publiczną, niezależną od permanentnej aktywności partii politycznych i silnych instytucjonalnie innych organizacji i związków organizujących obywateli (np. związków zawodowych).

3.4. Dzięki zgromadzeniom zwiększa się – także przez funkcje kontrolne i opiniotwórcze mediów – możliwość oddziaływania organizacji i grup społecznych na życie publiczne. Zgromadzenia tworzą organizacyjne i funkcjonalne formy dla realizacji konstytucyjnej wolności słowa i wolności przekazywania i otrzymywania różnorodnych treści, które bez konstytucyjnych gwarancji wolności zgromadzeń nie miałyby takiej szansy dotarcia do adresatów owych treści. Gwarantowany jest bowiem w ten sposób podstawowy dla demokracji mechanizm konfrontacji różnych, kontrowersyjnych stanowisk, poglądów i idei, które często nie znajdują zrozumienia u większości społeczeństwa. Zgromadzenia stanowią istotne uzupełnienie mechanizmu przedstawicielskiego, zapobiegając w państwie demokratycznym powstawaniu takich napięć w społeczeństwie, wynikających z przerwania komunikacji społecznej, które mogłyby zagrażać demokracji. Ograniczenia wolności zgromadzeń, także w formie regulacji dotyczącej prawnego oprzyrządowania realizacji tej wolności, może stanowić (stanowi) zagrożenie dla demokracji jako formy realizacji władzy społeczeństwa. Władza demokratyczna jest zobowiązana do stwarzania przesłanek realizacji wolności zgromadzeń przeciwieństwo jako wyrazu realizacji tych założeń, dzięki którym może sprawować władzę publiczną.

3.5. Wolność zgromadzeń obok aspektu publicznoprawnego należy do podstawowych, fundamentalnych politycznych praw człowieka. Podmiotem tego prawa jest jednostka, a treścią m.in. możliwość rozwoju osobowości, wspólnie z innymi, także wówczas gdy rozumienie rozwoju osobowości nie odpowiada innym podmiotom życia publicznego czy aktualnie wykonującym władzę publiczną przedstawicielom tej władzy. Oznacza to, że władza publiczna jest zobowiązana do gwarancji realizacji tej wolności, niezależnie od wyznawanych przekonań partyjno-politycznych, bo wolność zgromadzeń jest wartością konstytucyjną, a nie wartością określaną przez demokratycznie legitymowaną, w danym momencie sprawującą władzę większość polityczną.

3.6. Wolność zgromadzeń ma charakter wolności pozytywnej i dotyczy prawa do zorganizowania zgromadzenia, prawa do udziału w zgromadzeniu i prawa do kierowania zgromadzeniem. Negatywny aspekt wolności zgromadzeń to prawo do niebrania udziału w zgromadzeniu i obowiązek respektowania zasady, że nikogo nie można zmuszać do udziału (uczestnictwa) w zgromadzeniu. Obowiązek respektowania zasady, że nikogo nie można zmuszać do udziału (uczestnictwa) w zgromadzeniu dotyczy zarówno organów

władzy publicznej, jak i tzw. osób trzecich. Innym elementem negatywnego aspektu wolności zgromadzeń jest stworzenie sytuacji, w której zgromadzenie nie będzie zakłócanie przez osoby trzecie, natomiast usiłowanie zakłócenia spotka się z odpowiednią reakcją władzy publicznej, polegającą na niedopuszczeniu do zakłócenia zgromadzenia przez osoby trzecie. Obowiązkiem władz publicznych, jak stwierdził TK w sprawie o sygn. K. 34/99, jest nie tylko usunięcie przeszkód w zakresie korzystania ze sfery wolności zgromadzeń i zaniechanie nieuzasadnionej ingerencji w tę sferę, ale również podjęcie kroków pozytywnych mających na celu urzeczywistnienie tego prawa.

3.7. Szerokie rozumienie zgromadzeń łączy się funkcjonalnie, jak było sygnalizowane uprzednio, z innymi wolnościami i prawami gwarantowanymi przez Konstytucję i wiążące Polskę regulacje prawnomiędzynarodowe. Tak więc wolność zgromadzeń jest podstawową przesłanką efektywnej realizacji wolności zrzeszania się. Ponadto wolność zgromadzeń stanowi element składowy realizacji wolności swobodnego wyrażania opinii, w tym opinii mających znaczenie w procesie demokratycznych wyborów wszelkiego typu organów władzy publicznej, a także realizacji fundamentalnej wolności religii, sumienia i wyznania.

3.8. Gwarancje konstytucyjne realizacji i ochrony wolności zgromadzeń dotyczą zgromadzeń o charakterze pokojowym, odbywających się zarówno w otwartej, jak i zamkniętej przestrzeni. Wolność ta może podlegać ograniczeniom, określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Podobnie jak w przypadku innych konstytucyjnych wolności i praw jednostki ograniczenia muszą spełniać kryteria zawarte we wskazanym przepisie konstytucyjnym, w tym spełniać test proporcjonalności oraz nie naruszać istoty wolności zgromadzeń.

4. Zasady realizacji wolności zgromadzeń. Z tego punktu widzenia współczesne rozumienie wolności zgromadzeń oparte jest na kilku powszechnie akceptowanych regułach. Reguły te zostały wypracowane w orzecznictwie sądów polskich i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (por. np. orzeczenie w sprawie „Rassemblement Jurassien” przeciwko Szwajcarii, skarga nr 8191/78 z 10 października 1979 r.; G. przeciwko Niemcom, skarga nr 13079/87, z 6 marca 1987 r.; Plattform „Ärzte für das Leben” przeciwko Austrii, skarga nr 10126/82, z 21 czerwca 1998 r.; sprawa United Communist Party of Turkey and Others przeciwko Turcji, skarga nr 133/1996/752/951 z 30 stycznia 1998 r., „Ivanov and others” przeciwko Bułgarii, skarga nr 46336/99 z 24 listopada 2005 r.; „United Macedonia Organisation Ilinden – Pirin and others” przeciwko Bułgarii, skarga nr 59489/00, z 20 października 2005 r.; oraz „Yesilgoz” przeciwko Turcji, skarga nr 45454/99, z 20 września 2005 r. Zob. też: J. Hamilton, *Comments on events in Moldova relating to a demonstration on 25 January 2004*, European Commission for Democracy through law, Strasbourg, 23 April 2004 Opinion no. 284/2004 CDL(2004)029; w literaturze polskiej por. w szczególności A. Wróbel, *Wolność gromadzenia się [w:] Wolności i prawa polityczne*, red. W. Skrzydło, t. 3, Kraków 2002, s. 9 i n.).

Po pierwsze, ewentualność kontrdemonstracji przy użyciu przemocy lub przyłączenia się skłonnych do agresji ekstremistów nie może prowadzić do pozbawienia tego prawa nawet wtedy, gdy istnieje realne niebezpieczeństwo, że zgromadzenie publiczne spowoduje naruszenie porządku publicznego przez wydarzenia, na które organizatorzy zgromadzenia nie mają wpływu, a władza publiczna uchyla się od podjęcia skutecznych działań w celu zagwarantowania realizacji wolności zgłoszonego zgromadzenia.

Po drugie, na organach władzy publicznej ciąży obowiązek zapewnienia ochrony grupom organizującym demonstracje i biorącym w nich udział, bo tylko w ten sposób można realnie gwarantować wolność zgromadzeń, bez względu na stopień kontrowersyjności (ale nie przekraczając prawnie ustalonych zakazów głoszenia określonych poglądów, np. wzywających do nienawiści rasowej czy propagujących ideologię faszystowską) przedstawianych publicznie poglądów i opinii.

Po trzecie, prawo do kontrdemonstracji nie może sięgać tak daleko, by ograniczało prawo do demonstracji. Obowiązkiem władzy publicznej jest stworzenie skutecznych przesłanek odbycia zgłoszonego zgromadzenia w sytuacji, gdy poprzez zachowania innych uczestników życia publicznego zagrożone byłoby zrealizowanie wolności zgromadzeń. Trybunał Konstytucyjny potwierdza trafność poglądu, że uczestnicy demonstracji mają prawo do przeprowadzenia jej bez obawy przed zagrożeniem swego bezpieczeństwa fizycznego przez oponentów. Władza publiczna ma obowiązek ochrony każdego kto w sposób legalny korzysta ze swego prawa. Z drugiej strony niedostateczna reakcja władzy publicznej tworzyłaby sytuację, w której wolność zgromadzeń byłaby uzależniona od reakcji przeciwników zgromadzenia i stanowiłaby zachętę dla agresywnych działań publicznych. Oznaczałoby to, że w praktyce przesłanką odbycia zgromadzenia byłaby powszechna akceptacja poglądów wyrażanych w ramach realizacji konstytucyjnej wolności zgromadzeń.

Po czwarte, konstytucyjnie dopuszczalne ograniczenia wolności zgromadzeń nie zawierają w sobie możliwości stosowania przez organy władzy publicznej, w stosunku do osób zachowujących się pokojowo, środków represyjnych po odbyciu zgromadzenia. Oznacza to również zakaz stosowania środków represyjnych wobec uczestników zgromadzenia, którego odbycie zostało zakazane, a następnie zakaz ten uznany został za naruszający prawo o zgromadzeniach czy inną regulację prawną będącą podstawą wydanego zakazu.

Po piąte, nie stanowi podstawy ograniczenia wolności zgromadzeń występująca w praktyce niesymetryczność między celami i rezultatami korzystania z wolności zgromadzeń a przypisywanymi przez media i komentatorów życia publicznego (w tym przedstawicieli władzy publicznej) znaczeniami, funkcjami, celami czy intencjami organizatorów i uczestników zgromadzenia.

Po szóste, konstytucyjna gwarancja wolności zgromadzeń zawiera zakaz odbierania tej wolności przez władze publiczne z powodu różnic światopoglądowych lub gdy głoszone treści są niezgodne z systemem wartości reprezentowanych przez piastunów władzy publicznej. Władze publiczne nie mają prawa przypisywania organizatorom zgromadzenia celów i intencji i na tej podstawie formułowania ocen prowadzących do dyskwalifikacji zgromadzenia. Przekonania moralne piastunów władzy publicznej nie są synonimem „moralności publicznej” jako przesłanki ograniczenia wolności zgromadzeń.

Po siódme, w konsekwencji, konstytucyjna gwarancja wolności zgromadzeń oznacza oddzielenie zezwolenia na demonstrację (zakaz demonstracji) od akceptacji treści planowanej demonstracji. Zgodne z Konstytucją jest wypowiedzanie – publicznie – poglądów, które nie muszą znajdować powszechnej akceptacji, o ile nie naruszają powszechnie obowiązujących zakazów.

Po ósme, wskazane zasady dotyczą zgromadzeń (w rozumieniu konstytucyjnym), nie każde zaś zbiorowisko obywateli jest zgromadzeniem. Z pewnością nie jest zgromadzeniem w znaczeniu użytym przez konstytucję i ustawę o zgromadzeniach wspólne działanie jednostek utrudniające korzystanie z dróg publicznych jako instrument realizacji innych celów (np. blokada dróg).

5. Zgłoszenie organizacji zgromadzenia i zezwolenie na odbycie zgromadzenia. Analiza istoty wolności zgromadzeń prowadzi do wniosku, że wolność zgromadzeń jest

szczególnością polityczną wolnością jednostki, podlegającą przez to szczególnej ochronie konstytucyjnej na podstawie art. 57 Konstytucji.

5.1. Punktem wyjścia w niniejszej sprawie jest relacja między organizatorami zgromadzenia a władzą publiczną z punktu widzenia sposobu reagowania władzy publicznej na zamiar zorganizowania zgromadzenia. Spośród istniejących dwóch modeli – zgłoszenie i zezwolenie – ustawodawca polski w ustawie – Prawo o zgromadzeniach z 1990 r. przyjął model zgłoszenia. Ustawodawca uznał, że jest to model w najpełniejszy sposób odpowiadający istocie regulacji wolności zgromadzeń jako wolności konstytucyjnej.

Konstytucyjna koncepcja wolności zgromadzeń powinna być konsekwentnie realizowana przez ustawodawcę. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie jest możliwa do zaakceptowania – z konstytucyjnego punktu widzenia – regulacja niwecząca zgłoszenie jako konstrukcję podstawową, zawartą w ustawie „pierwotnej”, jaką jest prawo o zgromadzeniach.

5.2. Co do zasady Trybunał nie dokonuje kontroli konstytucyjności prawa w relacjach między aktami tej samej rangi (w tym przypadku: ustawą – Prawo o zgromadzeniach i ustawą – Prawo o ruchu drogowym), nie oznacza to jednak, że nie podlega ocenie konstytucyjności zgodność określonej regulacji ustawowej z określonym wzorcem konstytucyjnym. W sytuacji jednak, gdy wzajemna relacja dwóch norm ustawowych lub – jak w niniejszej sprawie – norma późniejsza, będąca instrumentalizacją zasady określonej w ustawie podstawowej (prawo o zgromadzeniach), może prowadzić do zagrożenia treści wolności konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny jest uprawniony do kontroli relacji między normami ustawowymi z punktu widzenia zgodności z wzorcem konstytucyjnym. Tym bardziej Trybunał Konstytucyjny zobowiązany jest do dokonania takiej kontroli w przypadku zniweczenia wolności konstytucyjnej, co ma miejsce w analizowanej sprawie. Trybunał Konstytucyjny nie może uchylać się od obowiązku kontroli konstytucyjności systemu prawa w sytuacji, gdy ustawowa regulacja, uzupełniająca w stosunku do regulacji podstawowej (taka regulacja jest prawo drogowe w stosunku do prawa zgromadzeń) powoduje wydrążenie istoty treści wolności konstytucyjnej. Uchylenie się od oceny konstytucyjności w takiej sytuacji oznaczałoby wykorzystanie czysto formalnego pretekstu, jakim byłoby powoływanie się wyłącznie na kontrolę konstytucyjności prawa w strukturze hierarchicznej, a tym samym powodowałoby samoograniczenie zakresu sądownictwa konstytucyjnego przez Trybunał.

Co więcej, ponieważ nie do zaakceptowania jest regulacja systemu oparta na wzajemnie się wykluczających modelach (zgłoszenie i zezwolenie), konieczna jest ocena konstytucyjności rozwiązania odbiegającego od modelu pierwotnego i podstawowego, tym bardziej że ów model pierwotny i podstawowy nie tylko nie był (i nie jest) przedmiotem wątpliwości konstytucyjnych, ale znajduje uznanie TK orzekającego w niniejszym składzie.

5.3. Ze szczególnego charakteru tej wolności wynikają reguły obowiązujące organy państwa, tak organy władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej oraz samorządowej. Konstrukcja przyjęta w prawie o zgromadzeniach – uprzednie zawiadomienie organu gminy – odpowiada modelowi realizacji konstytucyjnej wolności zgromadzeń w demokratycznym państwie prawnym. Model ten, jako regulacja optymalnie uwzględniająca różne wartości i konieczność wyważenia różnych racji, stanowi o istocie i zakresie ingerencji władzy publicznej w mechanizm korzystania z wolności zgromadzeń. Co więcej, model ten ma charakter „pierwotny” w tym sensie, że wszelkie regulacje następcze wobec regulacji zawartej w prawie o zgromadzeniach – muszą respektować konstrukcję zawartą w tej ustawie. Ustawodawca nie może bowiem swobodnie regulować

istoty określonej wolności konstytucyjnej w zależności nie mających podstawowego znaczenia – z konstytucyjnego punktu widzenia – okoliczności, jakimi są, w analizowanym przypadku, warunki korzystania z dróg publicznych.

Obowiązek systemowej regulacji określonej instytucji prawnej, a w tym przypadku – istoty wolności konstytucyjnej, ma charakter fundamentalny dla porządku prawnego w państwie. Konstytucyjnie niedopuszczalne jest tworzenie przez ustawodawcę takiej regulacji, która na użytek określonej materii, podważa konstytucyjny model danej wolności lub prawa. Takim podważeniem jest zmiana konstrukcji uprzedniego zawiadomienia organów gminy na koncepcję uzyskiwania zezwolenia na odbycie zgromadzenia. Konieczność uzyskania zezwolenia musiałaby „uchylać” koncepcję zawiadomienia organów gminy i jako silniejszy środek oddziaływania władzy publicznej na organizatorów zgromadzenia niweczy podstawową konstrukcją zawartą w prawie o zgromadzeniach. Ze wskazanych powodów nie można przyjąć założenia (pośrednio przyjmowanego przez ustawodawcę i Prokuratora Generalnego), że prawo o ruchu drogowym jest swoistym *lex specialis* wobec prawa o zgromadzeniach. Przyjęcie takiego założenia byłoby bowiem zgodą na „faktyczny efekt derogacyjny” przepisów prawa o zgromadzeniach.

Ta konkluzja Trybunału Konstytucyjnego nie jest efektem porównywania wzajemnej zgodności przepisów rangi ustawowej, lecz oceną niekonstytucyjności modelu zezwoleń na uzyskiwanie zgody na odbycie zgromadzenia. Zarazem jest to dla wnioskowania Trybunału argument pomocniczy. Argument podstawowy dotyczy konstytucyjnej dopuszczalności stosowania dopuszczalnych ograniczeń regulacji zjawisk takich jak zawody sportowe, rajdy, wyścigi i inne imprezy oraz zgromadzenia. W praktyce wszak zgromadzenia organizowane na otwartej przestrzeni są zgromadzeniami organizowanymi na drogach publicznych.

5.4. Prawo o ruchu drogowym w zaskarżonej przez Rzecznika Praw Obywatelskich części zawiera, o czym była mowa, instrumentalizację zasady wolności zgromadzeń, zagwarantowaną w Konstytucji i szczegółowo uregulowaną w prawie o zgromadzeniach. Praktyka stosowania przepisów prawa o ruchu drogowym w kontekście zgromadzeń wskazuje na wyjątkowy zakres luzu decyzyjnego przyznanego organom władzy publicznej. W podobnych rodzajowo sytuacjach, a więc wówczas gdy przedmiotem decyzji organu administracji publicznej było zezwolenie na odbycie zgromadzenia (a nie imprezy sportowej czy zawodów sportowych) uregulowane w art. 65 prawa o ruchu drogowym, zasadniczo odmienne były reakcje organów władzy publicznej. Przykładowo, jak wynika z publicznie dostępnych dokumentów, w przypadku demonstracji organizowanej przez Fundację im. Schumana czy tzw. Parady Równości, organizatorzy byli zobowiązani do przedstawienia projektu organizacji ruchu drogowego jako warunku uzyskania zgody na demonstrację. Takiego żądania władze publiczne nie przedstawiły organizatorom innych zgromadzeń, m.in. zgromadzeń odbytych później (na tej samej trasie i w podobnych warunkach) jako odpowiedź na treści wypowiediane na demonstracji, wobec której władze zażądały przedstawienia projektu organizacji ruchu. Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że niedopuszczalna konstytucyjnie jest taka regulacja prawna, która poprzez dopuszczenie nadmiernego luzu decyzyjnego organom administracji publicznej powoduje obniżenie – na mocy regulacji ustawowej – standardu konstytucyjnego wolności zgromadzeń.

6. Zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym jako kategoria konstytucyjna.

6.1. Oczywisty jest argument o konieczności zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Z tego argumentu nie można jednak wyprowadzać wniosku, że przyjęta w prawie o ruchu drogowym regulacja jest poprawna z konstytucyjnego punktu widzenia.

Konstytucyjny błąd ustawodawcy polegał na tym, że jako punkt wyjścia regulacji przyjął podobieństwo sytuacji wykorzystywania dróg publicznych w przypadku imprez o charakterze zawodów sportowych, rajdów, wyścigów i innych imprez oraz sytuacji zgromadzeń. Błędem ustawodawcy było nieuwzględnienie konstytucyjnej istoty wolności zgromadzeń jako podstawowej obywatelskiej wolności politycznej. Podkreślić należy, że wolność zgromadzeń jest jedyną wolnością konstytucyjnie gwarantowaną spośród form gromadzenia się regulowanych przez art. 65 prawa o ruchu drogowym. Okoliczność ta ma fundamentalne znaczenie dla oceny konstytucyjności art. 65 prawa o ruchu drogowym w odniesieniu do zgromadzeń.

6.2. Należy przypomnieć, że także pod rządami innej regulacji konstytucyjnej w innych warunkach ustrojowych, kwestia korzystania z dróg publicznych jako element realizacji wolności zgromadzeń ówczesna regulacja ustawowa była przedmiotem zasadniczej krytyki doktryny prawa. Wprawdzie Prokurator Generalny przywołuje pozornie neutralny pogląd dotyczący omawianego zagadnienia w prawie o zgromadzeniach z 1990 r., że „zachowują też aktualność wymagania przewidziane w kodeksie drogowym dla zgromadzeń, które powodują utrudnienie ruchu lub związane są z korzystaniem z drogi w sposób szczególny” (L. Wiśniewski, *Wolność zgromadzeń w świetle prawa o zgromadzeniach*, „Państwo i Prawo” z 1991 r., z. 4, s. 44), ale pomija ocenę obowiązujących wówczas przepisów ruchu drogowego prezentowaną przez cytowanego autora, który stwierdzając, że ograniczenia zawarte w ustawie z 1 lutego 1983 r. – Prawo o ruchu drogowym nie zostały uchylone przez nowe prawo o zgromadzeniach z 5 lipca 1990 r., jednoznacznie stoi na stanowisku, że ograniczenia tamte są sprzeczne z art. 2 tejże ustawy o zgromadzeniach i z art. 83 Konstytucji (tzn. utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji PRL z 1952 r.; zob. L. Wiśniewski, *Wolność zgromadzeń*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, Ossolineum, Wrocław 1991, s. 728).

6.3. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że ustawodawca nie uwzględnił istoty zgromadzeń jako realizacji jednej z podstawowych, konstytucyjnych wolności jednostki i specyfiki tej formy udziału obywateli w życiu społecznym, traktując zgromadzenia jak inne imprezy powodujące utrudnienia w ruchu lub wymagające korzystania z drogi w sposób szczególny. Każde zgromadzenie na otwartej przestrzeni może powodować utrudnienia korzystania z niej dla innych uczestników życia zbiorowego. Jest oczywiste, że utrudnienia te powinny być jak najbardziej ograniczone w czasie i zasięgu. Organizator zgromadzenia jest zobowiązany do uwzględnienia wolności i praw innych uczestników życia zbiorowego. Błąd ustawodawcy, podobnie jak błąd rozumowania przedstawiony w stanowisku Sejmu oraz stanowisku Prokuratora Generalnego, polega na przyjęciu jako istotnej cechy wspólnej określonych w art. 65 prawa o ruchu drogowym utrudnień w ruchu drogowym powodowanych przez różnego rodzaju imprezy z jednej strony, z drugiej strony – stawiając na tej samej płaszczyźnie – zgromadzenia jako szczególny rodzaj wolności regulowany w Konstytucji.

To, co jest dopuszczalne z punktu widzenia regulacji ustawowej w przypadku zawodów sportowych, rajdów, wyścigów i innych (można wnosić, że o podobnym charakterze) imprez, nie musi być i nie jest dopuszczalne w przypadku zgromadzeń. Nie można przyjąć, że ustawodawca zakłada rozumienie pojęcia „zgromadzenie” użytego w prawie o ruchu drogowym w inny sposób, niż tego pojęcia użytego w prawie o zgromadzeniach. Skoro zatem regulacja zawarta w prawie o ruchu drogowym dotyczy zgromadzeń jako instytucji konstytucyjnie gwarantowanej i szczegółowo regulowanej w prawie o zgromadzeniach, to oczywistym obowiązkiem ustawodawcy jest uwzględnienie konstytucyjnej odrębności zgromadzeń w stosunku do innych imprez regulowanych w art.

65 prawa o ruchu drogowym. Nieuwzględnienie konstytucyjnej odrębności zgromadzeń skutkuje niemożliwym do zaakceptowania – z konstytucyjnego punktu widzenia – obniżeniem standardu ochrony istoty zgromadzeń jako wolności konstytucyjnej.

Zawody sportowe, rajdy, wyścigi są z natury rzeczy politycznie neutralne (choć nie zawsze), zgromadzenia natomiast są w istocie imprezami politycznymi. Przepisy regulujące bezpieczeństwo w ruchu drogowym nie mogą zawierać z jednej strony tego rodzaju warunków restrykcyjnych, z drugiej zaś takiej swobody decyzyjnej organów administracji publicznej, które pozwalałyby na wykorzystywanie tych przepisów do ograniczania wolności zgromadzeń w zależności od stosunku tych organów do celów dla których zgromadzenie jest organizowane. Co więcej, zastosowanie przepisów prawa o ruchu drogowym do zgromadzeń oznacza, że zastosowanie mają w takim przypadku przepisy postępowania administracyjnego regulujące zwykłe, a nie skrócone – jak to reguluje prawo o zgromadzeniach – terminy załatwienia sprawy. Postępowanie prowadzone w oparciu o przepisy ustawy o ruchu drogowym do tego stopnia nie jest zharmonizowane z przepisami prawa o zgromadzeniach, że – jak tym razem trafnie wskazuje Marszałek Sejmu – ubezskutecznia terminy prawa o zgromadzeniach.

7. Wyłączenia zakresu obowiązywania art. 65-65g prawa o ruchu drogowym w stosunku do procesji, pielgrzymek i innych imprez o charakterze religijnym oraz konduktów pogrzebowych, które poruszają się po drogach stosownie do miejscowego zwyczaju.

Wniosek powyższy znajduje swoje wsparcie także w art. 65h wyłączającym zakres obowiązywania art. 65-65g w stosunku do procesji, pielgrzymek i innych imprez o charakterze religijnym oraz konduktów pogrzebowych, które poruszają się po drogach stosownie do miejscowego zwyczaju. Można więc przyjąć, że ustawodawca przynajmniej częściowo zdawał sobie jednak sprawę z różnicy, w statusie konstytucyjnym, między zawodami sportowymi a pielgrzymkami i innymi imprezami o charakterze religijnym oraz konduktami pogrzebowymi i wyłączył stosowanie wobec nich odpowiednich – mających jednak zastosowanie do zgromadzeń – przepisów prawa o ruchu drogowym.

Wbrew stanowisku Marszałka Sejmu („nie można podzielić poglądu Rzecznika, mówiącego o zróżnicowaniu regulacji prawnych w przypadku zgromadzeń, których dotyczy wniosek, a zgromadzeń takich jak procesja, pielgrzymka i inne imprezy o charakterze religijnym, które odbywają się na drogach, a także konduktów pogrzebowych, które poruszają się po drogach stosownie do miejscowego zwyczaju”) ustawodawca zróżnicował w zasadniczy sposób regulację prawną dotyczącą wykorzystywania dróg publicznych w przypadku zgromadzeń i w przypadku procesji, pielgrzymek i innych imprez o charakterze religijnym oraz konduktów pogrzebowych, które poruszają się pod drogach stosownie do miejscowego zwyczaju.

To zróżnicowanie polega na wyłączeniu odpowiednich przepisów w stosunku do procesji, pielgrzymek i innych imprez o charakterze religijnym oraz konduktów pogrzebowych, które poruszają się po drogach stosownie do miejscowego zwyczaju, i niewyłączeniu ich obowiązywania wobec zgromadzeń.

Zróżnicowanie regulacji prawnej jest w oczywisty sposób dopuszczalne w sytuacji różnego (zróżnicowanego) przedmiotu regulacji i cech składających się na istotę owego przedmiotu. W analizowanym przypadku Trybunał Konstytucyjny dopatruje się nieuzasadnionego zróżnicowania ze względu na fakt, że – zjawiska potraktowane w zróżnicowany sposób – mają wszak cechę wspólną, jaką jest ich ranga konstytucyjna. Ustawodawca pominął tę cechę wspólną, o randze konstytucyjnej, i jako kryterium łączące przyjął „utrudnienie w ruchu lub korzystanie z drogi w sposób szczególny”. Jest to cecha istotna z punktu widzenia organów administracji publicznej odpowiedzialnych za porządek na drogach publicznych, ale nie może być uznana za istotną z punktu widzenia wolności

gwarantowanych przez Konstytucję.

Trybunał Konstytucyjny – odmiennie aniżeli Marszałek Sejmu – stoi na stanowisku, że nie ma podstaw do różnicowania konstytucyjnej ochrony wolności sumienia i wyznania oraz wolności do organizowania pokojowych zgromadzeń w takim stopniu, który wyłączałby, przez regulację ustawową, gwarancyjną funkcję Konstytucji. A taki byłby rezultat przyjęcia argumentacji uzasadniającej konstytucyjną poprawność włączenia zgromadzeń do regulacji prawa o ruchu drogowym, a zarazem wyłączającej z tej regulacji zgromadzenia mające na celu realizację wolności sumienia i religii. Logiczne byłoby uzasadnianie zróżnicowania regulacji prawnej na poziomie ustawowym w stosunku do wolności i praw konstytucyjnych z jednej strony, a z drugiej strony – w stosunku do sytuacji, w których jednostka ma zamiar korzystać z dróg publicznych dla realizacji potrzeb, które nie mają podstawy konstytucyjnej.

Ustawodawca konstytucyjny, zdając sobie sprawę z różnic pomiędzy znaczeniem, jakie obywatele mogą przywiązywać do różnych wolności i praw, nie dokonał ich prawnej hierarchizacji w systemie konstytucyjnym zapewniając im ten sam stopień ochrony.

Trybunał Konstytucyjny nie może przyjąć argumentu Marszałka Sejmu, że „pomiędzy korzystaniem z praw politycznych a korzystaniem z praw i wolności osobistych zachodzi zasadnicza różnica, a zatem nie można do jednego zbioru zaliczać zgromadzeń mających na celu realizację wolności sumienia i religii z prawem do organizacji pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich”, także dlatego, że pogląd ten fałszywie zakłada – będąc podstawą argumentacji – że w przypadku zgromadzeń mamy do czynienia z „prawem” a nie wolnością konstytucyjną.

W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że nie podziela poglądu Prokuratora Generalnego o znaczeniu art. 25 Konstytucji dla niniejszej sprawy. Ani szczególny status kościołów i związków wyznaniowych, ani zasada bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych oraz swoboda wyrażania przekonań religijnych w życiu publicznym nie mają bezpośredniego związku z przedmiotem wniosku w niniejszej sprawie.

Jeszcze mniejszą wartość argumentacyjną w niniejszej sprawie ma pogląd Prokuratora Generalnego, że „z wyrażonej w art. 25 Konstytucji zasady autonomii kościołów i związków wyznaniowych wynika również nakaz stanowienia takiego prawa, aby zasada ta znalazła swoje odzwierciedlenie także w regulacjach dotyczących stosunków kościoła (związki wyznaniowe) – organy władzy publicznej”. Zdaniem Prokuratora Generalnego właśnie „szczególny status kościołów oraz ich autonomia stanowi uzasadnienie dla odmiennego niż dla innych imprez określania trybu ich organizacji” i wyprowadza z tego stwierdzenia wniosek, że „wyłączenie więc przez ustawodawcę w art. 65h prawa o ruchu drogowym stosowania art.65-65g w zakresie procesji, pielgrzymek i innych imprez o charakterze religijnym, i przekazanie publicznego sprawowania kultu na drogach do uzgodnienia z właściwym organem sprawującym zarząd lub upoważnionym do dysponowania drogą nie może uzasadniać naruszenia przez ustawodawcę zasady proporcjonalności ograniczenia wolności wyrażonej w art. 57 Konstytucji”. Trybunał Konstytucyjny nie może dopatrzeć się związku między wywodem Prokuratora Generalnego a przedmiotem niniejszej sprawy. Trybunał Konstytucyjny nie znajduje podstaw do zawartej w tym wywodzie polemiki dotyczącej naruszenia zasady proporcjonalności ograniczenia wolności wyrażonej w art. 57 wobec procesji, pielgrzymek i innych imprez o charakterze religijnym, ponieważ żaden z uczestników postępowania nie zarzucał naruszenia przez ustawodawcę zasady proporcjonalności ograniczenia wolności wyrażonej w art. 57 Konstytucji. Tym samym Trybunał Konstytucyjny nie może uznać tej części stanowiska Prokuratora Generalnego za związaną z przedmiotem niniejszej sprawy.

Błąd rozumowania Prokuratora Generalnego polega na tym, że z jednej strony stwierdza, że „obowiązek uzyskiwania zezwolenia ustawa nałożyła na wszystkich organizatorów imprez, charakteryzujących się cechą wspólną – powodują one utrudnienia na drogach lub wymagają korzystania z dróg w sposób szczególny. Oceniając z tego punktu widzenia kwestionowaną regulację, nałożenie na organizatorów wszelkich imprez na drogach jednakowych obowiązków, należy uznać, że jest ona obiektywnie uzasadniona”, by z drugiej strony – nie uwzględniając szczególnego konstytucyjnego charakteru zgromadzeń – przedstawiać argumenty na rzecz specjalnej regulacji wobec procesji, pielgrzymek i innych imprez o charakterze religijnym, ponieważ mają one uzasadnienie konstytucyjne.

8. Błędna klasyfikacja relacji między prawem o ruchu drogowym a wolnością poruszania się (art. 52 ust. 1 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że błędne jest stanowisko Marszałka Sejmu, że „przepisy prawa o ruchu drogowym chronią przede wszystkim realizację wolności poruszania się, uregulowaną w art. 52 ust. 1 Konstytucji RP”. Konstytucyjna wolność poruszania się, określona w art. 52 ust. 1 Konstytucji nie ma nic wspólnego z korzystaniem z dróg w celu „poruszania się” na nich w jakiegokolwiek postaci. Konstytucyjna wolność poruszania się jest szczególnym przejawem zarówno wolności osobistej, jak i prawa decydowania o swym życiu osobistym, stanowiąc także egzemplifikację ogólnego, wolnościowego statusu jednostki. Wolność ta oznacza możliwość zmiany miejsca pobytu. Miejsce pobytu związane może być z zamieszkiwaniem, co łączyć się może, ale nie musi, z posiadaniem mieszkania. Istotą gwarancyjną wolności poruszania się jest zakaz wprowadzania przez ustawodawcę jakichkolwiek kompetencji organów władzy publicznej dotyczących ograniczeń tej wolności czy też tworzenia, znanych z praktyki ustrojów niedemokratycznych, „miast zamkniętych” (por. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 52*, s. 1-2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003).

Wolność poruszania się, w rozumieniu wskazanym powyżej, ma charakter powszechny w tym znaczeniu, że stanowi podstawowe prawo człowieka uznane w powszechnie obowiązujących aktach prawa międzynarodowego. Stosownie do art. 12 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych każdy legalnie przebywający na terytorium danego państwa posiada prawo do swobodnego przemieszczania się oraz do wyboru miejsca zamieszkania. Zgodnie z tą normą osoby są uprawnione do poruszania się i osiedlania w dowolnie wybranym miejscu. Korzystanie z tego prawa nie może być uzależnione od motywów lub zamiarów, jakimi kieruje się osoba zamierzająca opuścić lub pozostać w danym miejscu (por. *Komentarze Ogólne Komitetu Praw Człowieka ONZ z lat 1999-2004*, Poznań 2004, s. 17-18).

9. Umożnienie postępowania w pozostałym zakresie. Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie objętym wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, gdyż orzeczenie o niekonstytucyjności art. 65 ustawy – Prawo o ruchu drogowym w części obejmującej wyraz „zgromadzenia” powoduje, że wskazane przez wnioskodawcę pozostałe przepisy tej ustawy nie dotyczą – po dniu utraty mocy obowiązującej wskazanej części przepisu – zgromadzeń. Zbędne jest zatem orzekanie o konstytucyjności przepisów, które nie mają zastosowania do zgromadzeń, co było przedmiotem wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.