

Wyrok z 18 stycznia 2006 r., [K 21/05](#)
**WYMÓG UZYSKANIA ZEZWOLENIA NA ZGROMADZENIE
NA DRODZE PUBLICZNEJ**

Rodzaj postępowania: kontrola abstrakcyjna Inicjator: Rzecznik Praw Obywatelskich	Skład orzekający: 5 sędziów	Zdania odrębne: 0
---	--------------------------------	----------------------

Przedmiot kontroli	Wzorzec kontroli
Uzależnienie dopuszczalności zgromadzenia, które powoduje utrudnienia w ruchu drogowym lub wymaga korzystania z drogi w sposób szczególny, od zapewnienia przez organizatora bezpieczeństwa i porządku oraz uzyskania zezwolenia [Ustawa z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym: art. 65 (w brzmieniu nadanym w 2003 r.)]	Wolność zgromadzeń [Konstytucja: art. 57]

Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył przepisy ustawy Prawo o ruchu drogowym w zakresie, w jakim uzależniają zorganizowanie zgromadzenia wiążącego się z uciążliwościami lub zmianami w ruchu drogowym od uzyskania zezwolenia (art. 65). Uzyskanie takiego zezwolenia jest uzależnione od spełnienia przez organizatora obowiązków szczegółowo określonych w art. 65a ust. 2 i 3, w tym od opracowania projektu organizacji ruchu w uzgodnieniu z Policją (art. 65a ust. 3 pkt 9). Wniosek RPO do Trybunału Konstytucyjnego został złożony w czasie, gdy z powodu niedopełnienia wymagań wywodzonych z zakwestionowanej regulacji władze lokalne kilka razy odmówiły zezwolenia na odbycie zgromadzenia (dotyczyło to np. „Marszu Równości” w Warszawie).

Kluczowy w niniejszej sprawie przepis – art. 65 prawa o ruchu drogowym – miał w momencie wydania wyroku brzmienie: „Zawody sportowe, rajdy, wyścigi, zgromadzenia i inne imprezy, które powodują utrudnienia w ruchu lub wymagają korzystania z drogi w sposób szczególny, mogą się odbywać pod warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa i porządku podczas trwania imprezy oraz uzyskania zezwolenia na jej przeprowadzenie”.

Zgromadzeniem w rozumieniu ustawy jest zgrupowanie co najmniej 15 osób zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska (art. 1 ust. 2 ustawy z 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach).

RPO zarzucił, że kwestionowane przez niego ograniczenia wolności zgromadzeń są niezgodne z art. 57 (wolność zgromadzeń) w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (warunki dopuszczalności ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw).

W swej argumentacji Rzecznik zwrócił uwagę w szczególności na to, że obowiązek uzyskania zezwolenia nie dotyczy procesji, pielgrzymek i innych imprez o charakterze religijnym (art. 65h ust. 1). W ocenie wnioskodawcy okoliczność ta uzasadnia pytanie, czy konieczne było ustanowienie takiego obowiązku w przypadku korzystania z konstytucyjnej wolności zgromadzeń.

Rozpoznając wniosek w niniejszej sprawie, TK musiał najpierw ustosunkować się do kwestii, czy może wydać wyrok w sytuacji, gdy już raz – wyrokiem z 28 czerwca 2000 r., [K 34/99](#) – orzekł, że art. 65 ust. 1 prawa o ruchu drogowym w ówczesnym brzmieniu, podobnym do brzmienia obecnego art. 65 (kwestionowanego w niniejszej sprawie), „nie jest niezgodny” z przepisami Konstytucji wskazanymi przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli również obecnie, a ponadto z art. 59 ust. 3 Konstytucji i kilkoma przepisami umów międzynarodowych (por. tezę 1).

ROZSTRZYGNIĘCIE

Art. 65 prawa o ruchu drogowym w części obejmującej wyraz „zgromadzenia” jest niezgodny z art. 57 Konstytucji.

Trybunał, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, umorzył postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na zbędność orzekania.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Chociaż art. 65 ust. 1 ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym w dawnym brzmieniu, o którym Trybunał Konstytucyjny orzekł wyrokiem w sprawie [K 34/99](#), stanowił odpowiednik obowiązującego obecnie, zaskarżonego w niniejszej sprawie art. 65 prawa o ruchu drogowym w zakresie dotyczącym obowiązku uzyskania zezwolenia na zorganizowanie zgromadzenia, to jednak nie ma podstaw do odwołania się do zasady *ne bis in idem*. Przeciwno umorzeniu postępowania przemawia nie tylko to, że obecnie badany jest art. 65 w brzmieniu zmienionym – ustawą z 23 lipca 2003 r. – już po wydaniu poprzedniego wyroku. Co ważniejsze, ustawa ta, utrzymując wymóg uzyskania zezwolenia na zgromadzenie, które powoduje utrudnienia w ruchu lub wymaga korzystania z drogi w sposób szczególnie, nałożyła na organizatora zgromadzenia wiele obowiązków (art. 65a ust. 2 i 3 prawa o ruchu drogowym), których niespełnienie skutkuje odmową wydania zezwolenia. Ze względu na treść art. 65a–65h znowelizowanego prawa o ruchu drogowym normatywne znaczenie badanego wymogu (art. 65) uległo zmianie. Dodatkowym czynnikiem uzasadniającym obecnie rozpoznanie wniosku RPO jest praktyka stosowania prawa o ruchu drogowym, która – wbrew brzmieniu Konstytucji – zmienia istotę wolności zgromadzeń w prawo do gromadzenia się reglamentowane rozstrzygnięciami organu administracji publicznej, działającego na podstawie przepisów, których sformułowanie pozostawia mu nadmierną swobodę decyzyjną.
2. Celem wolności zgromadzeń, zagwarantowanej w art. 57 Konstytucji, jest nie tylko zapewnienie autonomii i samorealizacji jednostki, lecz również ochrona procesów komunikacji społecznej niezbędnych dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. Wolność zgromadzeń stanowi warunek i konieczną część składową demokracji, a także przesłankę korzystania z innych wolności i praw człowieka związanych ze sferą życia publicznego. Zgromadzenia stanowią zasadniczy element demokratycznej opinii publicznej, stwarzając możliwość wpływu na proces polityczny, umożliwiając krytykę i protest. Wolność zgromadzeń poprzez ochronę mniejszości podnosi poziom legitymacji i akceptacji rozstrzygnięć podejmowanych przez organy przedstawicielskie i podporządkowany im aparat administracyjno-wykonawczy. Ważna jest też funkcja stabilizacyjna zgromadzeń dla porządku politycznego i społecznego, przede wszystkim dla mechanizmu przedstawi-

cielskiego, polegająca na tym, że publicznie zostają przedstawione i poddane analizie źródła, przyczyny i istota niezadowolenia oraz wyrażana jest krytyka lub negacja obowiązującego porządku prawnego lub społecznego. Jako mechanizm wczesnego ostrzegania ukazujący organom przedstawicielskim i opinii publicznej potencjalne i już istniejące źródła napięć oraz ograniczenia mechanizmów i efektów integracyjnych, zgromadzenia umożliwiają odpowiednio wczesną korektę polityki.

3. Obowiązkiem władzy publicznej jest zagwarantowanie realizacji wolności zgromadzeń niezależnie od wyznawanych przez jej piastunów przekonań partyjno-politycznych. Wolność zgromadzeń jest bowiem wartością konstytucyjną, a nie wartością określaną przez demokratycznie legitymowaną, sprawującą w danym momencie władzę większość polityczną.
4. Przekonania moralne piastunów władzy publicznej nie są synonimem „moralności publicznej” jako przesłanki ograniczenia wolności zgromadzeń w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji.
5. Na organach władzy publicznej ciąży obowiązek zapewnienia ochrony grupom organizującym demonstracje i biorącym w nich udział bez względu na stopień kontrowersyjności przedstawianych publicznie poglądów i opinii, jeżeli nie są przekraczane prawnie ustalone zakazy.
6. Ryzyko kontrdemonstracji przy użyciu przemocy lub przyłączenia się do zgromadzenia skłonnych do agresji ekstremistów nie może prowadzić do pozbawienia prawa do zorganizowania pokojowego zgromadzenia nawet wtedy, gdy istnieje realne niebezpieczeństwo, że dojdzie do naruszenia porządku publicznego przez wydarzenia, na które organizatorzy zgromadzenia nie mają wpływu, a władza publiczna uchyliła się od podjęcia skutecznych działań w celu zagwarantowania realizacji wolności zgłoszonego zgromadzenia.
7. Konstrukcja przyjęta w ustawie z 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach – wymaganie jedynie uprzedniego zawiadomienia organu gminy jako warunku legalnego odbycia zgromadzenia publicznego (art. 6) – 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. 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 od niemających podstawowego znaczenia – z konstytucyjnego punktu widzenia – okoliczności, na przykład (jak w rozpatrywanym przypadku) od warunków korzystania z dróg publicznych.
8. Co do zasady Trybunał Konstytucyjny nie dokonuje kontroli prawa w relacjach między aktami tej samej rangi (w tym wypadku: między prawem o zgromadzeniach a prawem o ruchu drogowym). W sytuacji jednak, gdy wzajemna relacja dwóch norm ustawowych może prowadzić do zagrożenia treści wolności konstytucyjnej (por. tezę 7), Trybunał jest uprawniony do kontroli relacji między tymi normami z punktu widzenia zgodności z Konstytucją.
9. Badany art. 65 prawa o ruchu drogowym na jednej płaszczyźnie stawia różnego rodzaju imprezy, mimo że nie mają one takiego samego charakteru konstytucyjnego. Błędem ustawodawcy było nieuwzględnienie konstytucyjnej istoty wolności zgromadzeń jako podstawowej obywatelskiej wolności politycznej. Z tego względu wolność zgromadzeń

nie może podlegać takiej samej reglamentacji, jakiej prawo o ruchu drogowym poddaje organizowanie zawodów sportowych, rajdów, wyścigów i podobnych imprez, z natury neutralnych politycznie.

10. W art. 65h prawa o ruchu drogowym ustawodawca wyłącza stosowanie art. 65–65g do procesji, pielgrzymek i innych imprez o charakterze religijnym, a także do konduktów pogrzebowych poruszających się po drogach stosownie do miejscowego zwyczaju. Oznacza to, że ustawodawca zasadnie dostrzega różnicę między takimi sytuacjami a np. imprezami sportowymi. Nieuzasadnione jest natomiast odmienne potraktowanie zgromadzeń, których istotną cechą wspólną z imprezami o charakterze religijnym jest ich ranga konstytucyjna. Nie ma podstaw do różnicowania w analizowanym zakresie ustawowego unormowania korzystania z konstytucyjnej wolności sumienia i religii (art. 53 ust. 1 i 2) oraz korzystania z konstytucyjnej wolności organizowania pokojowych zgromadzeń (art. 57 Konstytucji). Oceny tej nie zmienia treść art. 25 Konstytucji: szczególny status kościołów i związków wyznaniowych oraz 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.
11. Nie można zgodzić się z argumentem głoszącym, że zakwestionowana regulacja prawa o ruchu drogowym służy przede wszystkim wolności poruszania się, zagwarantowanej w art. 52 ust. 1 Konstytucji. Wolność ta nie ma nic wspólnego z korzystaniem z dróg, lecz oznacza w istocie możliwość zmiany miejsca pobytu.
12. Orzeczenie o niekonstytucyjności art. 65 prawa o ruchu drogowym w części obejmującej wyraz „zgromadzenia” powoduje, że od chwili utraty mocy obowiązującej tej części przepisu pozostałe przepisy tej ustawy kwestionowane przez wnioskodawcę (art. 65a ust. 2 i 3) nie dotyczą już zgromadzeń. W konsekwencji orzekanie o tych przepisach jest zbędne w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, skoro zostały one zaskarżone właśnie dlatego, że dotyczyły także zgromadzeń.

Przepisy Konstytucji i ustawy o TK

Konstytucja

Art. 25. 1. Kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione.

2. Władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym.

3. Stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego.

4. Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy.

5. Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami.

Art. 31. [...] 3. 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.

Art. 52. 1. Każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu.

Art. 53. 1. Każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii.

2. Wolność religii obejmuje wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie, swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie. Wolność religii obejmuje także posiadanie świątyń i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących oraz prawo osób do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują.

Art. 57. Każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa.

Art. 59. [...] 3. Związkom zawodowym przysługuje prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie. Ze względu na dobro publiczne ustawa może ograniczyć prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach.

Ustawa o TK

Art. 39. 1. Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie:

- 1) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne,
- 2) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej,
- 3) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.