

SEBASTIAN KWIECIEŃ

WOLNOŚĆ ZGROMADZEŃ W ŚWIETLE USTAWODAWSTWA II RP

WPROWADZENIE

Zapewnienie przez państwo wolności zgromadzeń jest jednym z podstawowych standardów demokratycznego państwa prawa. Urzeczywistnia ono prawo obywatela do pokojowego wyrażania swoich poglądów. Prawo organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich jest jednym z podstawowych praw jednostki, niejednokrotnie też jedyną możliwością wypowiedzenia się, zabrania głosu w sprawach trudnych a bezpośrednio jej dotyczących. Dzięki niemu możliwe jest zmanifestowanie naszego poparcia lub niechęci względem panującego porządku społecznego, politycznego czy gospodarczego.

Niewątpliwie fakt uczestniczenia w zgromadzeniach i wyrażania w ten sposób swoich poglądów, szczególnie w okresach przedwyborczych, może być istotną wskazówką dla kandydata co do oczekiwań społeczeństwa wobec jego osoby i wyrazem poparcia lub dezaprobaty dla jego działań lub poglądów. Zgromadzenia, szczególnie w okresie międzywojennym, kiedy środki masowego przekazu nie były tak rozpowszechnione, jak obecnie, były niekiedy jedyną formą powszechnego udziału społeczeństwa w debacie politycznej. To przez uczestnictwo w nich budowano w Polsce po I Wojnie Światowej demokrację opartą na systemie pluralistycznym. Co ciekawe i godne zaznaczenia, że praktycznie przez okres prawie 14 lat, czyli do dnia wejścia w życie ustawy z 11 marca 1932 r. o zgromadzeniach¹, prawo to urzeczywistniane

Dr SEBASTIAN KWIECIEŃ – adiunkt Katedry Historii Administracji, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL; adres do korespondencji: Collegium Iuridicum, p. CI-403, ul. Spokojna 1, 20-074 Lublin.

¹ Dz. U. nr 48, poz. 450.

było na podstawie przepisów dzielnicowych, wzmocnione przez zasadę konstytucyjną, wyrażoną wprost w art. 108 Konstytucji Marcowej, zgodnie z którą „obywatele mają prawo zgromadzania się”². Zastanawiające może być jednak to, dlaczego minęło aż tak dużo czasu do uchwalenia fundamentalnej ustawy dla demokratycznego państwa prawa. Czy faktycznie przepisy dzielnicowe uchwalane przed I Wojną Światową w innym systemie geopolitycznym były wystarczające dla młodej demokracji?

Wyjątkiem było uchwalenie w 1922 r. ustawy o zgromadzeniach przedwyborczych³. Były one szczególnym rodzajem zgromadzeń, a biorąc pod uwagę rolę, jaką odgrywały w państwie, ustawodawca uznał za potrzebne, oparcie ich regulacji nie na przepisach dzielnicowych, z uwagi na niejednolite regulacje w tym zakresie, tylko na nowych aktach prawnych, które należało uchwalić, i które miały obowiązywać na terenie całego kraju, gwarantując w ten sposób, prawo do wypowiedzania swoich poglądów w okresie wyborczym.

Zmiana orientacji i sposobu patrzenia na wolność zgromadzeń niewątpliwie nastąpiła po roku 1926, kiedy to faktycznie mieliśmy do czynienia z ograniczeniem wolności zgromadzeń, poprzez coraz częstsze zakazywanie ich odbycia przez organy administracji. Sama już ustawa z 1932 r. wprowadzała wiele ograniczeń i niepotrzebnych obostrzeń o charakterze administracyjnym w zakresie zwoływania zgromadzeń i samego ich przebiegu. Oczywiście jest, że zgromadzenia, ich przebieg oraz zwoływanie muszą podlegać pewnym regułom prawnym, a sama wolność zgromadzeń musi podlegać pewnym ograniczeniom, choćby ze względu na konieczność zabezpieczenia porządku publicznego i narodowego interesu bądź dla ochrony zdrowia, moralności publicznej czy praw i wolności innych osób, jednak przesłanki te nie mogą utrudniać lub uniemożliwiać ich zwoływania. Zbyt ogólne określenie przesłanek dających prawo organowi administracyjnemu do zakazania odbycia zgromadzenia lub jego rozwiązania, jak miało to miejsce w ustawie z 1932 r., może być uważane za swoiste wypaczenie idei wolności zgromadzeń. Taki stan rzeczy odzwierciedlały również postanowienia Konstytucji kwietniowej, gdzie w art. 5 określono jedynie, że państwo zapewnia obywatelom możliwość

² Ustawa Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. Nr 44, poz. 267).

³ Ustawa z dnia 5 sierpnia 1922 r. w sprawie wolności zgromadzeń przedwyborczych. (Dz. U. Nr 66, poz. 594).

rozwoju ich wartości osobistych oraz wolność sumienia, słowa i zrzeczeń⁴. Zabrakło tym samym w konstytucji przepisu gwarantującego wprost wolność zgromadzeń.

Niewątpliwie jednak sam fakt wejścia w życie ustawy, która wprowadzała jednolite przepisy dla całego kraju, należy ocenić po części pozytywnie. Przede wszystkim ustawa usunęła z polskiego porządku prawnego ustawy dzielnicowe, w jednym akcie prawnym uregulowała różne formy zgromadzeń, tj. zgromadzenia publiczne, niepubliczne (zebrania) oraz te szczególnego rodzaju, tj. zebrania, zjazdy czy zgromadzenia przedwyborcze.

ZIEMIE BYŁEGO ZABORU ROSYJSKIEGO

Na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego obowiązywało prawo o zgromadzeniach z 1906 r. Punktem wyjścia było wprowadzenie definicji legalnego zgromadzenia publicznego, tj., dostępnego dla nieokreślonej lub określonej liczby osób. Pozostałe zgromadzenia, tzw. niepubliczne, cechował fakt, że w nich uczestniczyli tylko członkowie prawnie istniejących stowarzyszeń lub związków. Zgromadzenia te nie miały charakteru publicznego, tym samym ich zwołanie nie wymagało zawiadomienia oraz zezwolenia właściwych władz administracyjnych.

Bezwzględnie o zamiarze odbycia zgromadzenia publicznego należało zawiadomić właściwą władzę administracyjną w terminie 3 dni przed spotkaniem. Zgłoszenie nie powodowało natychmiastowej legalizacji zgromadzenia, władze administracyjne w uzasadnionych przypadkach mogły odmówić i zakazać odbycia danego zgromadzenia. Odmowa następowała w formie decyzji z podaniem uzasadnienia. Przyczyną odmowy mógł być między innymi cel zgromadzenia, jeżeli był w sprzeczności z prawem karnym, lub zagrażał spokojowi i bezpieczeństwu publicznemu.

Nadzór nad zachowaniem porządku na zgromadzeniu ciążył na jego organizatorach, którzy zobowiązani byli dokonać wyboru spośród siebie przewodniczącego, którego imię i nazwisko należało podać władzy względnie jej delegatowi, jeżeli taki został wysłany. Jeśli zgromadzenie wybrało przewodniczącego, wówczas przechodził na niego powyższy obowiązek. Czuwający nad porządkiem przewodniczący powinien po dwukrotnym ostrzeżeniu za-

⁴ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227).

rządzić rozwiązanie zgromadzenia, jeżeli: odstąpiono od porządku dziennego, budzono nienawiść jednej części ludności do drugiej, zorganizowano równocześnie niedozwoloną składkę pieniężną, nie usunięto osób nieuprawnionych do udziału w zgromadzeniu lub wzywano do nieposłuszeństwa władzy⁵.

ZABÓR AUSTRIACKI

Na terenach byłego zaboru austriackiego obowiązywała ustawa z 1867 r. Podobnie jak na terenach byłego zaboru rosyjskiego, fakt organizacji zgromadzenia publicznego, czyli dostępnego dla nieograniczonej liczby osób, należało zgłosić właściwej władzy powiatowej 3 dni wcześniej w formie pisemnej. W wypadku zgromadzeń publicznych pod tzw. gołym niebem należało uzyskać zezwolenie władzy administracyjnej. Przepisy ustawy nie miały zastosowania do zgromadzeń wyborczych, publicznych zabaw, pochodów weselnych, uroczystości lub pochodów będących w zwyczajach ludności, pogrzebów, procesji lub pielgrzymek⁶.

W celu zachowania porządku należało wybrać przewodniczącego, odpowiedzialnego za spokój i porządek podczas zgromadzenia. Dodatkowo władza administracyjna była uprawniona do oddelegowania swego przedstawiciela w celu sprawowania kontroli nad przebiegiem zgromadzenia.

Właściwa władza administracyjna mogła zakazać odbycia zgromadzenia lub je rozwiązać w wypadku, gdy sprzeciwiało się ono przepisom ustawy. Każdy organ administracji mógł również rozwiązać zgromadzenie z uwagi na zagrożenie bezpieczeństwa państwa.

W razie wojny lub wewnętrznych niepokojów rząd mógł zawiesić przepisy ustawy o zgromadzeniach. Ograniczenie to mogło dotyczyć całego kraju, ewentualnie pewnych miejscowości.

⁵ K.W. K u m a n i e c k i, *Administracja społeczna*, [w:] K.W. K u m a n i e c k i, B. W a s i u t y ń s k i, J. P a n e j k o, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków, s. 441-442.

⁶ Tamże, s. 443.

ZABÓR NIEMIECKI/PRUSKI

W byłym zaborze pruskim obowiązywała ustawa z 1908 r, która analogicznie do powyższych prawo do odbycia zgromadzenia uzależniała od obowiązku jego uprzedniego zgłoszenia lub uzyskania zezwolenia. Spod tego obowiązku wyłączono jednak: zgromadzenia podane przez władzę do publicznej wiadomości, spotkania wyborcze, dla omówienia umów i związków mających na celu uzyskanie korzystniejszych warunków pracy i płacy, a także pogrzeby, pochody weselne uświęcone zwyczajem⁷.

Obowiązek zgłoszenia dotyczył zgromadzeń o charakterze niepublicznym oraz zgromadzeń wyborczych. Na zgromadzenia publiczne pod gołym niebem należało uzyskać zezwolenie.

Ustawa przewidywała możliwość rozwiązania zgromadzenia w przypadku nieposiadania przez organizatora poświadczenia o zawiadomieniu władzy, w sytuacji, gdy odmówiono zezwolenia, gdy nie dopuszczono delegatów władzy policyjnej, gdy nie wydano obecnych bezprawnie osób uzbrojonych lub w razie podburzania do zbrodni czy występku. W zgromadzeniach wyborczych nie mogły uczestniczyć osoby poniżej osiemnastego roku życia.

ZGROMADZENIA PRZEDWYBORCZE

Ustawa z 5 sierpnia 1922 roku w sprawie wolności zgromadzeń przedwyborczych swoimi regulacjami objęła jedynie zgromadzenia zwoływane przez wyborców lub kandydatów na posłów w okresie wyborczym. Z uwagi na rolę, jako odgrywały one w państwie, ustawodawca zwolnił je od wymogu uzyskania zezwolenia. W przypadku jednak, gdy te miały odbyć się na drogach publicznych lub placach, wymagane było jedynie zgłoszenie władzy administracyjnej na co najmniej 24 godziny przed rozpoczęciem zgromadzenia. Zgłoszenia dokonywała osoba, która zwoływała zgromadzenie. Samo zgłoszenie można było złożyć w formie pisemnej lub ustnej z podaniem imienia, nazwiska i adresu zwołującego oraz oświadczenia, że zgromadzenie będzie miało charakter przedwyborczy. Dokumentem potwierdzającym zgłoszenie było poświadczenie o jego dokonaniu. Zarówno samo zgłoszenie, jak i poświadczenie zwolnione było z wszelkiego rodzaju opłat.

⁷ Tamże, s. 444-445.

USTAWA Z 11 MARCA 1932 R. O ZGROMADZENIACH

Zwoływanie zgromadzeń

Zwoływanie zgromadzeń i ich odbycie uzależnione było od spełnienia przez organizatora określonych wymogów dotyczących miejsca spotkania. W przypadku zgromadzeń mających odbyć się w lokalu⁸ należało co najmniej 2 dni wcześniej zawiadomić pisemnie właściwą władzę administracyjną⁹. Osobie zgłaszającej wydawano, na jej żądanie, bezpłatnie zaświadczenie o dokonaniu zgłoszenia. W wypadku zgromadzeń mających odbyć się pod gołym niebem, organizator zobowiązany był do uzyskania zezwolenia na odbycie zgromadzenia od organu władzy administracyjnej. Podanie o wydanie zezwolenia należało złożyć najpóźniej na 3 dni przed planowaną datą. Zarówno zawiadomienie jak i podanie o zezwolenie powinno zawierać: imię, nazwisko i adres zwołującego zgromadzenie, dokładne wskazanie miejsca i czasu rozpoczęcia zgromadzenia oraz załączniki w postaci programu zgromadzenia i opisu celu.

Samo zawiadomienie czy też złożenie podania o zezwolenie na zgromadzenie nie gwarantowało, że mogło się ono odbyć. Władze administracyjne mogły odmówić zgody, jeżeli zachodziła możliwość naruszenia przepisów ustawy o zgromadzeniach, bezpieczeństwa lub porządku publicznego oraz mogłoby dojść do naruszenia przepisów prawa karnego.

Dodatkowo ustawa w wypadku zgromadzeń pod gołym niebem zabraniała ich odbywania w odległości 0,5 km od miejsca urzędowego pobytu Prezydenta RP, miejsca posiedzeń Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego w czasie sesji. Zakaz ten dotyczył również obiektów wojskowych, fortecznych, placów ćwiczeń i strzelnic, chyba że wojewoda w porozumieniu z dowódcą korpusu wyraził na to zgodę.

Odbywanie zgromadzeń

Wymogiem było, aby każde zgromadzenie odbywało się pod przewodnictwem osoby pełnoletniej, która koordynowała, otwierała i zamykała zgromadzenie. Przewodniczący odpowiadał również za przebieg zgromadzenia, przestrzeganie przepisów Ustawy oraz zobowiązany był do przeciwdziałania

⁸ Lokalem w rozumieniu ustawy było wewnątrz budynku wraz z ogrodzoną przestrzenią.

⁹ Władzą administracyjną, sprawującą nadzór nad zgromadzeniami i zebraniem, była powiatowa władza administracji ogólnej.

zdarzeniom, które mogłyby zagrażać bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu.

Generalna zasada swobody uczestnictwa w zgromadzeniach nie miała zastosowania do osób, które je zwoływały lub przewodniczyły. Wymagano jedynie, aby osoba ta była obywatelem Polski i posiadała pełną zdolność prawną. W samym już zgromadzeniu mogła brać udział każda osoba, nie mogła być jednak uzbrojona. Wymóg ten nie dotyczył osób urzędowych.

Pełnienie funkcji przewodniczącego upoważniało do usuwania z grona uczestników zgromadzenia osób, które swoim zachowaniem zakłócały obrady. W celach porządkowych przewodniczący miał prawo do wydawania zarządzeń, którym z mocy ustawy podporządkować musieli się wszyscy uczestnicy. W sytuacji, gdy uczestnicy nie podporządkowywali się zarządzeniom przewodniczącego, ten zobowiązany był do rozwiązania zgromadzenia.

Władza administracyjna mogła delegować na zgromadzenie swoich przedstawicieli. Wysłannik taki zobowiązany był do zgłoszenia swego uczestnictwa przewodniczącemu, okazując zarazem dokument delegacji. Delegat władzy miał prawo do żądania od przewodniczącego uzyskania informacji dotyczących prelegentów, wnioskodawców, a także treści zgłaszanych wniosków i rezolucji. Dodatkowo przedstawiciel władzy administracyjnej uprawniony był do żądania rozwiązania przez przewodniczącego zgromadzenia, jeżeli w jego przekonaniu przewodniczący naruszał swe obowiązki, zagrożony był porządek publiczny lub mogło dojść do naruszenia przepisów. Jeżeli przewodniczący nie zastosował się do wytycznych delegata, ten mógł sam, po uprzednim ostrzeżeniu, rozwiązać zgromadzenie.

Zebrania, zjazdy i zgromadzenia przedwyborcze

Zebranie było szczególnym rodzajem zgromadzenia niepublicznego, było faktycznie spotkaniem osób znanych osobiście zwołującemu lub przewodniczącemu, lub też członków legalnie istniejących zrzeszeń. Zwoływanie i odbywanie zebrania było odformalizowane i podlegało większej swobodzie. Miało miejsce jedynie w lokalach. Odbycie zebrania nie wymagało zgłoszenia lub uzyskania zezwolenia. Dodatkowo na zebrania nie mógł być delegowany przedstawiciel władzy administracyjnej.

Zjazd był zgromadzeniem publicznym lub szczególnym rodzajem zebrania. W wypadku zjazdu mającego charakter zgromadzenia publicznego należało

dokonać jego zgłoszenia, względnie uzyskać zezwolenie, podobnie jak przy organizowaniu zjazdów międzynarodowych¹⁰.

Jak zostało to wskazane na wstępie, ustawa uchylała przepisy z roku 1922 w sprawie zgromadzeń przedwyborczych. W świetle nowych przepisów te szczególnego rodzaju zgromadzenia zostały włączone do ustawy i poddane z pewnymi wyjątkami jej rygorom. Zgłoszenia wymagały jedynie zgromadzenia mające odbyć się pod gołym niebem, zaś w wypadku zgromadzeń w lokalach nie było to potrzebne.

ZAKOŃCZENIE

Należy jednoznacznie stwierdzić, iż dokonywanie próby oceny przepisów ustawy z roku 1932 i jednocześnie wskazanie przepisów, które mogłyby świadczyć o oczywistym ograniczeniu zasad wolności zgromadzeń jest trudne, a może nawet wręcz niemożliwe. Nie można tej oceny dokonywać w oderwaniu od zdarzeń, które miały miejsce w II RP, szczególnie po roku 1926, o czy pisałem we wprowadzeniu. Kryzys ekonomiczny, masowe protesty ludności, wystąpienia publiczne, zamachy polityczne musiały zostawić swój ślad w regulacjach i samej działalności organów administracji w stosunku do zgromadzeń. Dodatkowo, co ciekawe, ustawa ta nie została uchylona, a nawet gruntownie znowelizowana po roku 1944, co też świadczy chyba jednak niekorzystnie o jej regulacjach. Dopiero w 1962 r. na podstawie art. 22 ustawy o zgromadzeniach z dnia 29 marca 1962 r. (Dz. U. Nr 20, poz. 89) została ona uchylona.

¹⁰ Zezwolenia udzielał Minister Spraw Wewnętrznych.

FREEDOM OF ASSEMBLY UNDER THE LAW
OF SECOND POLISH REPUBLIC

S u m m a r y

The provision of freedom of assembly is one of the basic standards of a democratic state of law. It embodies citizens' right to a peaceful manifestation of their views. Unfortunately, after 1918 this law was put into practice in Poland based on regional laws. Only in 1932 a uniform law on assemblies was passed, which was regrettably drafted in the wake of events after 1926, i.e. those resulting from the State monitoring its citizens. This law brought a number of restrictions, seemingly unnecessary, of administrative character concerning calling and managing assemblies – and they may distort the ideals of freedom of assembly when studied by modern scholars.

Translated by Tomasz Palkowski

Słowa kluczowe: wolność, zgromadzenia, ustawa o zgromadzeniach.

Key words: freedom, assembly, act on assemblies.