

## Piotr Ruczkowski

prof. nadzw. dr hab., Instytut Prawa, Administracji i Ekonomii, Wydział Politologii,  
Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

## Agnieszka Kania

studentka, Instytut Prawa, Administracji i Ekonomii, Wydział Politologii,  
Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

# Wolność zgromadzeń w systemach prawnych Niemiec i Austrii

## Wprowadzenie

Wolność zgromadzeń jest gwarantowana przez systemy prawne wszystkich demokratycznych państw<sup>1</sup> oraz przez regulacje międzynarodowe<sup>2</sup> i ponadnarodowe<sup>3</sup>. Wolność ta należy do podstawowych wolności i praw jednostki w państwie<sup>4</sup>. Bez wątplenia należy ją zaliczyć do naturalnych i fundamentalnych cech każdego demokratycznego państwa w sferze wolności i praw człowieka i obywatela<sup>5</sup>. Geneza tej wolności jako prawa podstawowego sięga co najmniej XVIII w.<sup>6</sup>

Podstawowym celem tej wolności jest zapewnienie swobody wyrażania opinii i przekonań, nawet tych, które szokują, irytują, bulwersują, urażają,

<sup>1</sup> Zob. art. 8 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl. III 100-1, <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf> [dostęp: 27.03.2017]; *Grundgesetz. Kommentar*, von Horst Dreiser, Heidelberg 1996, s. 581; S. Ripke, *Europäische Versammlungsfreiheit*, Tübingen 2012, s. 8 i n.

<sup>2</sup> Art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284; art. 21 Międzynarodowego Paktu Prawa Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167.

<sup>3</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE 2012/C 326/02.

<sup>4</sup> P. Ruczkowski, *Administracyjnoprawna regulacja wybranych wolności jednostki*, [w:] *Prawo administracyjne: część szczegółowa*, t. 1, red. J. Stelmasiak, P. Ruczkowski, Warszawa 2011, s. 21.

<sup>5</sup> Wyrok TK z dnia 10 listopada 2004 r., Kp 1/04, OTK-A 2004/10/105; wyrok TK z dnia 18 stycznia 2006 r., K 21/05, OTK-A 2006/1/4.

<sup>6</sup> S. Ripke, *op. cit.*, s. 8 i n.

przeciwstawiają się dominującym poglądom religijnym, politycznym lub społecznym albo nie są do zaakceptowania dla władz. Zagwarantowanie tej wolności jest warunkiem koniecznym dla realizacji idei społeczeństwa obywatelskiego.

Wolność zgromadzeń w aspekcie podmiotowym jest traktowana możliwie szeroko – z wolności tej mogą bowiem korzystać nie tylko obywatele danego państwa, lecz także cudzoziemcy. Równie szeroko zakreślone są ramy przedmiotowe tej wolności – w tym aspekcie obejmuje ona swobodę podejmowania decyzji dotyczącej zorganizowania i zakończenia zgromadzenia, udziału w nim, oraz swobodę wyboru formy wyrażania poglądów podczas zgromadzenia.

Jak wspomniano wyżej, wolność zgromadzeń należy do naturalnych standardów wszystkich demokratycznych państw, przy czym w poszczególnych państwach występują różnice dotyczące sposobów korzystania z tej wolności. Celem niniejszego opracowania jest analiza rozwiązań prawnych dotyczących wolności zgromadzeń obowiązujących w Niemczech i Austrii<sup>7</sup>. W szczególności autorzy zwracają uwagę na rozwiązania ustrojowe oraz procedury organizowania zgromadzeń. Celem analizy jest również pokazanie podobieństw i różnic w porządkach prawnych poszczególnych państw oraz ocena, czy przyjęte rozwiązania odpowiadają standardom prawa międzynarodowego w zakresie wolności zgromadzeń.

## Niemcy

W Niemczech prawo (wolność) zgromadzeń gwarantuje Konstytucja oraz ustawodawstwo zwykłe, a także prawo UE (Karta praw podstawowych UE) oraz postanowienia umów i dokumentów międzynarodowych, którymi państwo to jest związane (Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych; Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>8</sup>). W Niemczech geneza tej wolności sięga przełomu XVIII i XIX w.<sup>9</sup>

Stosownie do treści art. 8 Konstytucji (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, dalej: GG)<sup>10</sup> wszystkim obywatelom zagwarantowano prawo do pokojowych i bez broni zgromadzeń bez konieczności uprzedniego zawiadomienia bądź uzyskania zezwolenia (*Alle Deutschen haben das Recht,*

<sup>7</sup> Rozwiązania w Niemczech opisuje Piotr Ruczkowski, a w Austrii – Agnieszka Kania.

<sup>8</sup> Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, BGBl. 1954 II S. 14.

<sup>9</sup> S. Kraujuttis, *Versammlungsfreiheit zwischen liberaler Tradition und Funktionalisierung. Zum Begriff der Versammlung im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG*, Köln–Berlin–München 2005, s. 7 i n.

<sup>10</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949; U. Schwäble, *Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG)*, Berlin 1975, s. 17 i n.

*sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln*). Prawo do zgromadzeń na otwartej przestrzeni (na wolnym powietrzu; w miejscach publicznie dostępnych) może być ograniczone bezpośrednio w drodze ustawy bądź w drodze czynności administracyjnoprawnej, podjętej na podstawie ustawy<sup>11</sup> (*Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden*). Ustawodawstwo zwykle wprowadza w tym zakresie ograniczenia – przewiduje np. wymóg uprzedniego zgłoszenia zamiaru odbycia zgromadzenia, o czym będzie szerzej mowa w kolejnych akapitach niniejszego opracowania.

Warto zwrócić uwagę, że w art. 8 GG mowa jest o prawie do zgromadzeń, natomiast faktycznie chodzi o wolność (prawo wolnościowe). Pojęciem wolności zgromadzeń (*Versammlungsfreiheit*) posługuje się art. 18 GG. Z kolei doktryna w tym przypadku posługuje się na ogół terminem wolność zgromadzeń (*Versammlungsfreiheit*)<sup>12</sup>.

Na gruncie ustawodawstwa zwykłego wolność zgromadzeń gwarantuje przede wszystkim ustawa (federalna) o zgromadzeniach i pochodach z 24 lipca 1953 r. (*Gesetz über Versammlungen und Aufzüge*, dalej: GVA)<sup>13</sup>. Należy zauważyć, że korzystanie z wolności zgromadzeń regulują również ustawy uchwalane na poziomie poszczególnych landów<sup>14</sup>, przy czym z uwagi na ograniczoną objętość niniejszego artykułu oraz przyjęte przez autorów założenia nie będą one przedmiotem szerszej analizy.

Szczególne znaczenie dla korzystania z wolności zgromadzeń, podobnie jak w Polsce, ma orzecznictwo konstytucyjne i sądowe, w szczególności Federalnego Trybunału Konstytucyjnego<sup>15</sup> (FTK; Bundesverfassungsgericht, BVerfG), gdzie wypracowano podstawowe standardy dotyczące wolności zgromadzeń.

GVA podzielona została na pięć rozdziałów. Pierwszy zawiera przepisy ogólne, drugi – przepisy dotyczące zgromadzeń publicznych w zamkniętej przestrzeni, trzeci – regulacje dotyczące zgromadzeń i pochodów organizowanych na otwartej przestrzeni, czwarty zawiera przepisy karne, natomiast piąty – przepisy końcowe.

<sup>11</sup> H. Tilch, F. Arloth, *Deutsches Rechts-Lexikon*, München 2001, s. 4535–4536.

<sup>12</sup> W. Höfling, [w:] *Grundgesetz. Kommentar*, red. M. Sachs, München 2003, s. 437.

<sup>13</sup> Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (BGBl. I S. 648) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1978 (BGBl. I S. 1789) – Versammlungsgesetz; A. Dietel, K. Gintzel, M. Kniesel, *Versammlungsgesetz. Kommentar zum Gesetz über Versammlungen und Aufzüge*, Köln–München 2008.

<sup>14</sup> Niedersächsisches Versammlungsgesetz vom 7. Oktober 2010, Nds. GVBl. 2010, Nr. 24, S. 465; <http://www.schure.de/21031/nversg.htm#p5> [dostęp: 18.09.2017].

<sup>15</sup> Zob. wyrok z dnia 14 maja 1985 r., sygn. akt 1 BvR 233, 341/81, BVerfGE 69, 315 [Zb. Orz. FTK, t. 69, s. 315 i n.].

W rozdziale pierwszym przewidziano podstawowe gwarancje dla wolności zgromadzeń oraz dopuszczalne ograniczenia tej wolności. Wolność zgromadzeń – w tym przypadku ujętą jako prawo – gwarantuje § 1 ust. 1 GVA.

Co warto podkreślić, ustawa ta nie definiuje pojęcia „zgromadzenie” (*Versammlung*), w przeciwieństwie do prawa polskiego, gdzie w ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach<sup>16</sup> (dalej: u.p.o.z) zgromadzenie zdefiniowano jako zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych (art. 3 ust. 1). Ponadto w polskiej ustawie pojawia się pojęcie zgromadzeń spontanicznych, natomiast GVA takim pojęciem się nie posługuje. Definicje legalne pojęć zgromadzenia i zgromadzenia spontanicznego (*Spontanversammlung*) występują w ustawach uchwalanych na poziomie landów. Na przykład w przepisach Niedersächsisches Versammlungsgesetz zgromadzenie zdefiniowano jako zebranie co najmniej dwóch osób w tym samym miejscu bądź przemieszczających się (pochód, marsz) w celu wspólnego kształtowania opinii publicznej poprzez manifestowanie określonych poglądów, określonego stanowiska (§ 2).

W niemieckiej doktrynie<sup>17</sup> na ogół definiuje się pojęcie zgromadzenia przez odwołanie przede wszystkim do dwóch elementów: 1) obiektywnego – zebrania się określonej grupy osób w jednym miejscu (*Zusammenkommen mehrerer Menschen*) oraz 2) subiektywno-obiektywnego – wspólnego celu (*Der gemeinsame Zweck*), jakim jest wyrażenie opinii, poglądów, chęć wspólnego kształtowania opinii publicznej; innymi słowy, w tym przypadku chodzi o psychologiczny związek między zebranymi osobami wynikający z chęci wyrażenia opinii, zajęcia stanowiska w jakiejś sprawie. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że również w polskiej doktrynie<sup>18</sup> i orzecznictwie<sup>19</sup> w definicjach tego pojęcia zwraca się uwagę na te dwa elementy, czyli zebranie się co najmniej kilku osób w jednym miejscu oraz istniejący między nimi wewnętrzny, psychologiczny związek, zakładający chęć wyrażenia opinii czy poglądów.

<sup>16</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1485.

<sup>17</sup> Ch. Gadesmann, *Rechtssicherheit im Versammlungsrecht durch die Anmeldebestätigung*, Töning–Lübeck–Marburg 2005, s. 27 i n.; S. Kraujuttis, *op. cit.*, s. 200 i n.

<sup>18</sup> P. Ruczkowski, *Zgromadzenia*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2016, s. 492.

<sup>19</sup> Wyrok TK z dnia 10 listopada 2004 r., Kp 1/04, OTK-A 2004, nr 10, poz. 105; wyrok TK z dnia 18 stycznia 2006 r., K 21/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 4; wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., K 11/00, OTK 2001, nr 3, poz. 54; wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 34/99, OTK 2000, nr 5, poz. 142; wyrok TK z dnia 18 września 2014 r., K 44/12, OTK-A 2014, nr 8, poz. 92.

W orzecznictwie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego uznano za dopuszczalne odbycie zgromadzenia spontanicznego (*Spontanversammlung*), czyli zgromadzenia spowodowanego nagłą przyczyną (wydarzeniem), a co za tym idzie, niezaplanowanego i odbywającego się bez uprzedniego zgłoszenia<sup>20</sup>. Trzeba podkreślić, w landach, które uregulowały problematykę zgromadzeń, uznano *explicite* w ustawodawstwie dopuszczalność zgromadzeń spontanicznych<sup>21</sup>, natomiast, jak wspomniano, nie znalazła się jak dotychczas stosowna regulacja prawna dotycząca zgromadzeń spontanicznych w powołanym wyżej ustawodawstwie federalnym. W tym kontekście warto przypomnieć, że w Polsce do nowej ustawy o zgromadzeniach z 2015 r. wprowadzono pojęcie zgromadzenia spontanicznego. Wcześniej dopuszczalność i zarazem legalność zgromadzeń spontanicznych potwierdziło orzecznictwo polskiego Trybunału Konstytucyjnego<sup>22</sup>. Zgodnie z treścią art. 3 ust. 2 u.p.o.z.

zgromadzeniem spontanicznym jest zgromadzenie, które odbywa się w związku z zaistniałym nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, którego odbycie w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej.

Chodzi tu jednak tylko o takie spontaniczne zgrupowania ludzi, których celem jest wyrażenie wspólnego stanowiska (w innym przypadku będziemy mieć do czynienia ze zbiegowiskiem)<sup>23</sup>.

Ustawodawstwo na poziomie landów posługuje się także pojęciem zgromadzeń nagłych (*Eilversammlung*)<sup>24</sup>, czyli zgromadzeń, których cel uzasadnia odstąpienie od wymogu zachowania ustawowego terminu zgłoszenia (zamiar zorganizowania zgromadzenia należy zgłosić co najmniej na 48 godzin przed planowaną datą zgromadzenia, o czym szerzej będzie mowa niżej), natomiast nie uzasadnia odstąpienia od samego zgłoszenia – chodzi o takie zgromadzenia, których cel nie może być osiągnięty przy zachowaniu wspomnianego ustawowego terminu zgłoszenia. W literaturze niemieckiej zwraca się uwagę na podobną naturę zgromadzeń spontanicznych i zgromadzeń nagłych, wskazując jednocześnie na różnicę polegającą na tym, że w przypadku zgromadzeń spontanicznych również zachowanie wymogu zgłoszenia uniemożliwia osią-

<sup>20</sup> Wyrok z dnia 14 maja 1985 r....

<sup>21</sup> Zob. § 5 ust. 5 Niedersächsisches Versammlungsgesetz; art. 13 ust. 4 Bayerisches Versammlungsgesetz vom 22. Juli 2008, GVBl S. 421, BayRS 2180-4-I.

<sup>22</sup> Wyrok TK z dnia 10 lipca 2008 r., P 15/08, OTK-A 2008/6/105; wyrok z 5 grudnia 2006 r. w sprawie Oya Ataman przeciwko Turcji, skarga nr 74552/01; wyrok ETPC z 17 lipca 2007 r. w sprawie Bukta i inni przeciwko Węgrom, nr 25691/04.

<sup>23</sup> P. Ruczkowski, *Decyzja w sprawie zakazu zgromadzeń publicznych jako przykład reglamentacji administracyjnoprawnej wolności i praw jednostki*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2, s. 81.

<sup>24</sup> Zob. § 5 ust. 4 Niedersächsisches Versammlungsgesetz.

gnięcie ich celu<sup>25</sup>, a co za tym idzie – zgromadzenia spontaniczne mogą się odbywać bez uprzedniego zgłoszenia<sup>26</sup>.

Zgodnie z treścią § 1 ust. 1 GVA każdy ma prawo organizowania publicznych zgromadzeń i pochodów oraz uczestniczenia w nich. Możliwe ograniczenia tego prawa wymienia ust. 2 tego paragrafu. Na przykład z wolności zgromadzeń nie mają prawa korzystać organizacje, o których mowa w art. 9 ust. 2 GG (organizacje, których cele lub działania są sprzeczne z przepisami prawa karnego lub skierowane przeciwko konstytucyjnemu porządkowi prawnemu albo idei porozumienia między narodami).

Ponadto nikt nie może uniemożliwiać odbycia zgromadzenia (§ 2 ust. 2 GVA). Osoby biorące udział w zgromadzeniu nie mogą mieć przy sobie broni ani innych niebezpiecznych narzędzi, które mogą zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu, chyba że posiadają odpowiednie zezwolenie organu władzy publicznej. W tym przypadku mamy do czynienia z podobnymi rozwiązaniami jak w polskiej ustawie o zgromadzeniach, gdzie przewidziano zakaz uczestniczenia w zgromadzeniu przez osoby posiadające przy sobie broń, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne lub inne podobne narzędzia lub materiały (art. 4 ust. 2 u.p.o.z.).

Co warto podkreślić, w § 3 ust. 1 GVA wprowadzono generalny zakaz udziału w zgromadzeniu osób noszących umundurowanie bądź elementy umundurowania (ewentualnie podobne elementy ubioru) wyrażające określone poglądy polityczne. Wyjątki od tego zakazu mogą dotyczyć organizacji młodzieżowych, przy czym udział przedstawicieli takich organizacji w umundurowaniu wymaga zezwolenia organu władzy publicznej: federalnego ministra spraw wewnętrznych (jeśli działalność takiej organizacji wykracza poza obszar landu) albo właściwego (najwyższego) organu danego landu (§ 3 ust. 2 GVA)<sup>27</sup>.

Zgodnie z przepisami GVA organizator zgromadzenia nie jest anonimowy. Stosownie do treści § 2 ust. 1 tej ustawy organizator w publicznym zaproszeniu do wzięcia udziału w zgromadzeniu musi podać nazwisko albo nazwę.

Warto zauważyć, że niemiecka ustawa o zgromadzeniach posługuje się pojęciem zgromadzeń publicznych (*öffentliche Versammlungen*), podczas gdy polski ustawodawca w nowej ustawie o zgromadzeniach zrezygnował z przymiotnika „publiczne”<sup>28</sup>. O ile w u.p.o.z.<sup>29</sup> zawarto regulacje dotyczące zgro-

<sup>25</sup> A. Dietel, K. Gintzel, M. Kniesel, *op. cit.*, s. 285.

<sup>26</sup> Zob. § 5 ust. 5 Niedersächsisches Versammlungsgesetz.

<sup>27</sup> A. Dietel, K. Gintzel, M. Kniesel, *op. cit.*, s. 153–164.

<sup>28</sup> Zob. art. 3 ust. 1 ustawy – Prawo o zgromadzeniach.

<sup>29</sup> Stosownie do treści art. 3 ust. 1 u.p.o.z. zgromadzeniem jest zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych.

madzeń organizowanych na otwartej przestrzeni, dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób (w praktyce chodzi o zgromadzenie publiczne, mimo że, jak wspomniano wyżej, polski ustawodawca zrezygnował z tej terminologii), o tyle w niemieckiej ustawie GVA wyodrębniono rozdział zawierający przepisy określające zasady odbywania zgromadzeń w przestrzeni zamkniętej (*Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen*). Dopuszczalne ograniczenia organizowania takich zgromadzeń wymienia § 5 i 6 GVA. Ograniczenia te dotyczą na przykład osób posiadających przy sobie broń albo inne podobne przedmioty (§ 5 ust. 2). Również organizator może w zaproszeniu wykluczyć określone osoby z udziału w zgromadzeniu (§ 6 ust. 1), przy czym nie dotyczy to dziennikarzy posiadających stosowną legitymację prasową (§ 6 ust. 2).

Każde zgromadzenie musi mieć przewodniczącego. Przewodniczącym zgromadzenia jest co do zasady organizator zgromadzenia; jeśli organizatorem jest jednostka organizacyjna, wówczas przewodniczącym zgromadzenia jest przewodniczący organu zarządzającego takiej jednostki. Organizator zgromadzenia może wyznaczyć inną osobę jako przewodniczącego zgromadzenia. Przewodniczący określa przebieg zgromadzenia, kieruje nim i odpowiada za jego zgodny z prawem przebieg. Przewodniczący może zdecydować o przerwaniu, kontynuowaniu przerwano zgromadzenia albo o jego zamknięciu – jest swoistym gospodarzem zgromadzenia. W szczególności może zażądać opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem w sposób poważny narusza porządek zgromadzenia (§ 11 ust. 1 GVA). Takiego uprawnienia nie posiada służba porządkowa<sup>30</sup>. Wszyscy uczestnicy zgromadzenia są zobowiązani wykonywać polecenia przewodniczącego zgromadzenia.

Przewodniczący zgromadzenia może wykonywać swoje uprawnienia przy pomocy służby porządkowej (§ 9 GVA). Członkowie tej służby nie mogą podczas zgromadzenia posiadać broni i innych podobnych przedmiotów, muszą być pełnoletni i powinni nosić białe opaski z napisem „porządkowy” (*Ordner*). Przewodniczący zgromadzenia jest zobowiązany poinformować policję o planowanej liczbie członków służby porządkowej – policja może tę liczbę ograniczyć<sup>31</sup>.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że w niemieckiej doktrynie podkreśla się, iż federalna ustawa GVA posługuje się pojęciem policji (*Polizei*) zasadniczo w instytucjonalnym znaczeniu<sup>32</sup>. Jednocześnie wskazuje się, że określenie organów właściwych w sprawach zgromadzeń (a także innych zagadnień dotyczących realizacji wolności zgromadzeń) należy do właściwości

<sup>30</sup> A. Dietel, K. Gintzel, M. Kniesel, *op. cit.*, s. 227.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 215–222.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 233.

poszczególnych landów<sup>33</sup>, co wiąże się z przewidzianym w art. 83 i art. 84 ust. 1 GG prawie wykonywania ustaw federalnych przez kraje związkowe. W zakresie określonym w art. 84 ust. 1 GG w szczególności kraje związkowe mają prawo organizacji urzędów i postępowania administracyjnego. Dotyczy to także policji (*Polizeibehörden; Polizeibeamten, Polizeidienststellen*), w tym w rozumieniu GVA. W piśmiennictwie zauważa się, że co prawda policja federalna (*Polizei des Bundes – Bundeskriminalamt und Bundespolizei*) jest policją w znaczeniu instytucjonalnym, to jednak w nie posiada kompetencji w zakresie wolności zgromadzeń<sup>34</sup>. Ponadto wskazuje się, że policją (*Polizei*) w rozumieniu GVA nie są organy administracji właściwe w sprawach porządku publicznego, względnie inne podmioty administrujące (*Ordnungsbehörden bzw. Verwaltungsbehörden*), do których właściwości należą sprawy z zakresu wolności zgromadzeń<sup>35</sup>. Ilekroć w kolejnych fragmentach opracowania będziemy posługiwać się pojęciem policji, należy pamiętać o powyższych ustaleniach.

GVA przyznaje także policji określone uprawnienia związane z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz przeciwdziałaniem popełnianiu przestępstw i wykroczeń (§ 12a i 13). Korzystając ze swoich ustawowych uprawnień, policja może m.in. rozwiązać zgromadzenie, w szczególności gdy jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo narusza przepisy ustaw karnych (zob. 13 GVA). Warto również zwrócić uwagę na § 12a GVA, w którym przewidziano, że policja może rejestrować uczestników zgromadzenia (obraz i dźwięk), gdy istnieje uzasadnione podejrzenie poważnego zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>36</sup>.

W rozdziale trzecim GVA określono zasady odbywania zgromadzeń i pochodów na otwartej przestrzeni (*Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge*). Zorganizowanie takiego zgromadzenia (pochodu, marszu itp.) wymaga uprzedniego zgłoszenia właściwemu organowi władzy publicznej (organowi właściwemu ze względu na miejsce zgromadzenia)<sup>37</sup>. Jak wspomniano wyżej, o właściwości organów decyduje ustawodawstwo kraju związkowego, organami właściwymi są np.: w Berlinie i Brandenburgii – *Polizeipräsident*, w Bawarii – *Kreisverwaltungsbehörden*, w Bremie – *Ortspolizeibehörden*<sup>38</sup>. Zgłoszenie zgromadzenia powinno nastąpić najpóźniej na 48 godzin przed jego rozpoczęciem (§ 14 ust. 1 GVA)<sup>39</sup>. Rozwiązanie to sta-

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 233–261.

<sup>37</sup> A. Dietel, K. Gintzel, M. Kniesel, *op. cit.*, s. 276 i n.

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 283–284.

<sup>39</sup> M. Hettich, *Versammlungsrecht in der kommunalen Praxis. Grundlagen-Eingriffsnormen-Rechtsschutz*, Berlin 2003, s. 85; A. Dietel, K. Gintzel, M. Kniesel, *op. cit.*, s. 280–281.



nowi wyjątek od zasady wyrażonej w art. 8 ust. 1 GG, gdzie przewidziano możliwość odbycia zgromadzenia bez konieczności uprzedniego zgłoszenia właściwemu organowi<sup>40</sup>. Co warto podkreślić, wymóg zgłoszenia planowanego zgromadzenia przewiduje również polskie ustawodawstwo (art. 7 ust. 1 u.p.o.z). Instytucja zgłoszenia – bez konieczności uzyskiwania stosownego zezwolenia – jest charakterystyczna dla praw wolnościowych.

Jak wspomniano wyżej, w orzecznictwie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego oraz ustawodawstwie na poziomie landów uznano za dopuszczalne odbycie zgromadzenia spontanicznego (*Spontanversammlung*), czyli zgromadzenia spowodowanego nagłą przyczyną (wydarzeniem), a co za tym idzie, niezaplanowanego i odbywającego się bez uprzedniego zgłoszenia. Jak pamiętamy, odstępienie od zachowania wymaganego ustawowego terminu zgłoszenia – ale nie od obowiązku zgłoszenia – jest możliwe w przypadku tzw. zgromadzeń nagłych (*Eilversammlung*).

Należy zauważyć, że ustawodawca nie określa formy zgłoszenia. W doktrynie przyjęto, że zasadniczo każda forma (sposób) zgłoszenia jest dopuszczalna, w szczególności na piśmie, ustnie do protokołu, za pomocą środków komunikacji elektronicznej<sup>41</sup>. W zgłoszeniu należy podać cel oraz wskazać przewodniczącego zgromadzenia odpowiedzialnego za jego przebieg (§ 14 ust. 2 GVA). Brak zgłoszenia zasadniczo nie jest penalizowany, natomiast może skutkować rozwiązaniem zgromadzenia<sup>42</sup>.

Właściwy organ może zakazać odbycia zgromadzenia lub pochodu albo uzależnić jego kontynuowanie od spełnienia określonych warunków, jeśli w chwili wydania zarządzenia okoliczności wskazują, że może dojść do naruszenia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas przebiegu zgromadzenia lub pochodu (§ 15 ust. 1 GVA)<sup>43</sup>. Podobny skutek może mieć zamiar zorganizowania zgromadzenia w miejscu pamięci ofiar nieludzkiego traktowania o wymiarze ponadlokalnym, jeśli w wyniku zgromadzenia mogłoby dojść do naruszenia godności ofiar (wymaganej powagi takiego miejsca). Ustawodawca do takich miejsc zaliczył w szczególności Pomnik Pomordowanych Żydów Europy znajdujący się w centrum Berlina. Inne tego typu miejsca mogą określać ustawy poszczególnych landów (§ 15 ust. 2 GVA)<sup>44</sup>.

Rozwiązane może być zgromadzenie, które nie zostało zgłoszone, zorganizowane zostało niezgodnie ze zgłoszeniem, z naruszeniem szczególnych

<sup>40</sup> S. Kraujuttis, *op. cit.*, s. 236–239.

<sup>41</sup> A. Dietel, K. Gintzel, M. Kniesel, *op. cit.*, s. 282–283.

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 280.

<sup>43</sup> A. Bertuleit, *Sitzdemonstrationen zwischen prozedural geschützter Versammlungsfreiheit und verwaltungsrechtsakzessorischer Nötigung*, Berlin 1994, s. 154 i n.; M. Hettich, *op. cit.*, s. 93–95.

<sup>44</sup> A. Dietel, K. Gintzel, M. Kniesel, *op. cit.*, s. 309–398.

warunków organizacji zgromadzenia albo z naruszeniem zakazów, o których była mowa wyżej (§ 15 ust. 3 GVA).

Co do zasady wspomniane wyżej zakazy i ograniczenia nie znajdują zastosowania do organizowanych na otwartej przestrzeni nabożeństw, procesji, pielgrzymek, pogrzebów, orszaków i przyjęć weselnych oraz festynów ludowych (§ 17 GVA)<sup>45</sup>.

Podczas zgromadzenia na otwartej przestrzeni zakazane jest posiadanie broni i innych przedmiotów, które mogą posłużyć jako broń. Zakazane jest także używanie przedmiotów, które uniemożliwiają identyfikację uczestników zgromadzenia oraz osób udających się na zgromadzenie (§ 17a ust. 1 i 2 GVA). Wyjątki od tego zakazu dotyczą wspomnianych wyżej nabożeństw, procesji, pielgrzymek, pogrzebów, orszaków i przyjęć weselnych oraz festynów ludowych. Wyjątki mogą również być wprowadzane odpowiednimi decyzjami organów administracji publicznej<sup>46</sup>.

Co warto podkreślić, do zgromadzeń organizowanych na otwartej przestrzeni stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zgromadzeń organizowanych w przestrzeni zamkniętej<sup>47</sup>. W szczególności przepisy dotyczące obowiązku wyznaczenia przewodniczącego i jego uprawnień czy też dotyczące rozwiązania zgromadzenia. Warto zauważyć, że stosownie do treści 18 ust. 2 GVA w przypadku zgromadzeń na otwartej przestrzeni ustanowienie służby porządkowej wymaga zgody policji. Wniosek w tym zakresie dołącza się do zgłoszenia zgromadzenia (§ 18 ust. 2 *in fine* GVA). Biorąc pod uwagę sposób rozumienia terminu „policja” w GVA, o czym była mowa wyżej, w literaturze przyjęto, że właściwy do wyrażenia zgody powinien być organ, który informuje się o zamiarze zorganizowania zgromadzenia<sup>48</sup> (w świetle przepisów poszczególnych landów nie zawsze jest to organ policji).

Stosownie do treści § 18 ust. 3 GVA policja może żądać opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która w istotny sposób narusza porządek zgromadzenia (zakłóca jego przebieg, narusza przepisy prawa). Policja może rejestrować uczestników zgromadzenia (obraz i dźwięk), gdy istnieje uzasadnione podejrzenie poważnego zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego (§ 12a GVA)<sup>49</sup>.

Przewodniczący zgromadzenia odpowiada za jego przebieg. W celu zapewnienia zgodnego z prawem i niezakłóconego przebiegu zgromadzenia przewodniczący może korzystać z pomocy służby porządkowej. Uczestnicy zgro-

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 418–422.

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 423–431.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 446–453.

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 450–451.

<sup>49</sup> *Ibidem*, s. 452.

madzenia są zobowiązani wykonywać polecenia przewodniczącego oraz służby porządkowej. W przypadku gdy przewodniczący nie jest w stanie zapewnić niezakłóconego przebiegu zgromadzenia, powinien zakończyć zgromadzenie.

Warto też zwrócić uwagę na treść § 20 GVA, gdzie *explicite* stwierdzono, że przepisy rozdziału czwartego ustawy wprowadzają ograniczenia konstytucyjnej wolności zgromadzeń, tj. art. 8 GG.

Jak wspomniano wyżej, rozdział czwarty GVA zawiera przepisy karne, penalizujące różne zachowania naruszające przepisy o zgromadzeniach<sup>50</sup>. Na przykład stosownie do treści § 21 GVA każdy, kto z zamiarem udaremnienia albo rozproszenia zgromadzenia (pochodu) używa przemocy albo grozi jej użyciem, albo w sposób poważny zakłóca zgromadzenie (pochód), podlega karze pozbawienia wolności do lat 3 albo karze grzywny. Penalizowane są także m.in. posiadanie broni i innych podobnych narzędzi podczas zgromadzenia (pochodu) bez zezwolenia odpowiednich organów, udział w zakazanym albo rozwiązanym zgromadzeniu (pochodzie), nieopuszczenie miejsca zgromadzenia przez osobę wykluczoną ze zgromadzenia.

## Austria

Austriackie prawo gwarantuje wolność zgromadzeń, której najważniejszym źródłem są tzw. zasady konstytucyjne<sup>51</sup> (wśród nich największą rolę w kształtowaniu wolności zgromadzeń odgrywa zasada demokracji i państwa prawnego<sup>52</sup>). Niemniej jednak w austriackim porządku prawnym podstawę prawną wolności i prawa do zgromadzeń stanowi art. 149 Federalnej Konstytucji z dnia 19 grudnia 1945 r. (Bundes-Verfassungsgesetz<sup>53</sup>, dalej: BV-G). W myśl art. 149 BV-G moc obowiązującą i status ustawy konstytucyjnej zachowuje ustawa o ogólnych prawach obywateli Królestwa i krajów związkowych z dnia 21 grudnia 1867 r. (Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder<sup>54</sup>, dalej: StGG). Artykuł 12 StGG przesądza, że obywatele austriaccy mają prawo do zgromadzeń i zrzeszania się. Korzystanie

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 471–513.

<sup>51</sup> Hierarchia aktów prawnych: P. Ruczkowski, *Prawo wewnętrzne w austriackim prawie administracyjnym – zarys problematyki*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 2, s. 19.

<sup>52</sup> Zob. szerzej na temat zasad konstytucyjnych: P. Sarnecki, *System konstytucyjny Austrii*, Warszawa 1999, s. 22–27.

<sup>53</sup> BGBl. Nr. 1/1930, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138> [dostęp: 09.02.2017].

<sup>54</sup> RGBl. Nr. 142/1867, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000006> [dostęp: 10.02.2017].

z tego prawa jest regulowane przepisami ustaw szczególnych (*Die österreichischen Staatsbürger haben das Recht, sich zu versammeln und Vereine zu bilden. Die Ausübung dieser Rechte wird durch besondere Gesetze geregelt*). Jak widzimy, w tym przypadku przepis posługuje się co prawda terminem prawo, jednakże w istocie chodzi o wolność czy też o prawo wolnościowe.

Ponadto źródłem wolności zgromadzeń jest prawo UE oraz postanowienia umów i dokumentów międzynarodowych, których Austria jest sygnatariuszem, w szczególności art. 12 Karty praw podstawowych UE oraz art. 21 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. Nie można pominąć jako źródła wolności zgromadzeń Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r.<sup>55</sup> (dalej: EKPC), której postanowienia mają w Austrii od roku 1964<sup>56</sup> charakter przepisów rangi konstytucyjnej, stanowiących wyznaczniki interpretacji dla przepisów ustaw zwykłych i aktów niższej rangi<sup>57</sup>. Szczegółową regulację prawa do zgromadzeń zawiera ustawa o zgromadzeniach z dnia 7 sierpnia 1953 r.<sup>58</sup> (*Versammlungsgesetz*, dalej: VG), obowiązująca na obszarze całej Republiki<sup>59</sup>.

Ustawodawca austriacki nie sformułował legalnej definicji zgromadzenia<sup>60</sup>. Nie została ona przewidziana w przepisach rangi konstytucyjnej, międzynarodowej ani ustawowej. Definicję zgromadzenia sformułował Trybunał Konstytucyjny (*Verfassungsgerichtshof*, dalej: VfGH): jest to gromadzenie się kilku osób, organizowane z zamiarem wspólnego działania (debata, dyskusja, demonstracja itd.); celem zgromadzenia jest powstanie pewnej więzi (jedności, wspólnoty) wśród zebranych osób<sup>61</sup>. Pogląd VfGH podziela Trybunał Administracyjny, precyzując, że za zgromadzenie należy uznać wszystkie zgrupowania osób w celu wspólnego działania, bez względu na formę uwidaczniania poglądów (ustnie, pisemnie czy za pomocą innych znaków).

<sup>55</sup> BGBl. Nr. 59/1964, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000308> [dostęp: 19.02.2017].

<sup>56</sup> B. Banaszak, *Sądownictwo konstytucyjne a ochrona podstawowych praw obywatelskich. RFN, Austria, Szwajcaria*, Wrocław 1990, s. 17.

<sup>57</sup> P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 20.

<sup>58</sup> BGBl. Nr. 98/1953, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000249> [dostęp: 16.07.2017].

<sup>59</sup> Art. 10 ust. 7 BV-G pozostawia regulację prawa o zgromadzeniach w zakresie wyłącznej kompetencji władz federalnych.

<sup>60</sup> K. Giese, *Versammlungsrecht*, [w:] *Besonderes Verwaltungsrecht*, red. G. Lienbacher, Wien 2010, s. 77.

<sup>61</sup> *Verfassungsgerichtshof*, wyrok z dnia 29 września 1989 r. (B706/89), [https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFR\\_10109071\\_89B00706\\_01](https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFR_10109071_89B00706_01) [dostęp: 22.03.2017].

Ważne, aby choć dwóch uczestników zgromadzenia zajmowało podobne stanowisko<sup>62</sup>.

Jednym z najważniejszych elementów danej wolności jest jej zakres podmiotowy, ponieważ wyznacza on granice korzystania z gwarantowanej i chronionej przez państwo wartości, którą jest dana wolność. W prawie austriackim podmioty mogące korzystać z wolności zgromadzeń są określone z jednej strony przez regulacje o charakterze konstytucyjnym, z drugiej – doprecyzowuje je ustawa. Na mocy art. 12 StGG tylko obywatele austriaccy mogą korzystać z prawa do zgromadzeń. Natomiast w art. 11 EKPC podmiot tej wolności jest określony w sposób najszerszy z możliwych – wszyscy ludzie są uprawnieni do korzystania z wolności zgromadzeń. Obydwa akty prawne obowiązują i muszą być uwzględniane w procesie stosowania prawa, a ich rozbieżności rozstrzyga praktyka, umożliwiając „nowelizacje i uzupełnienia późniejszymi ustawami konstytucyjnymi” StGG i stosując postanowienia EKPC, jako prawo późniejsze i bardziej szczegółowe<sup>63</sup>. Będzie to miało zastosowanie również w przypadku określenia zakresu podmiotowego wolności zgromadzeń. W myśl § 8. VG cudzoziemcy nie mogą występować jako przewodniczący zgromadzeń i członkowie służb porządkowych, nie przysługuje im też prawo do pełnienia funkcji organizatora zgromadzenia. Z § 8. VG *explicite* wynika, że organizatorem zgromadzenia może być tylko obywatel austriacki. Jednak w doktrynie pojawia się także pogląd, że cudzoziemcy mogą występować w roli organizatora zgromadzenia, jeżeli są obywatelami państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego, a także w przypadku gdy zgromadzenie nie będzie dotyczyło kwestii politycznych<sup>64</sup>. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że zasadniczo zarówno przepisy prawa międzynarodowego, jak i prawa UE nie przewidują ograniczeń wolności zgromadzeń ze względu na przynależność państwową.

W zgromadzeniu nie mogą uczestniczyć osoby, które posiadają przy sobie broń, przedmioty utrudniające ich identyfikację, służące do przemocy lub dewastacji (np. kamienie czy łańcuchy<sup>65</sup>) oraz zatajają lub zakrywają twarz pod elementami odzieży lub innymi przedmiotami (§ 9 ust. 1, § 9a VG). Warto zaznaczyć, że ustawa pozostawia możliwość odstępstwa od egzekwowania

<sup>62</sup> Verwaltungsgerichtshof, wyrok z dnia 18 maja 2009 r. (2009/17/0047), [https://www.ris.bka.gv.at/JudikaturRechtssaetze.wxe?Abfrage=Vwgh&Dokumentnummer=JWT\\_2009170047\\_20090518X00](https://www.ris.bka.gv.at/JudikaturRechtssaetze.wxe?Abfrage=Vwgh&Dokumentnummer=JWT_2009170047_20090518X00) [dostęp: 22.03.2017].

<sup>63</sup> P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 31–32.

<sup>64</sup> Pogląd wyrażony przez J. Demmelbauera, A. Hauera i R. Keplinger, [w:] K. Giese, *op. cit.*, s. 83.

<sup>65</sup> K. Giese, *op. cit.*, s. 90.

zakazów zakrywania twarzy i posiadania przy sobie przedmiotów niezidentyfikowanych.

Jak wspomniano wyżej, w Polsce u.p.o.z także zabrania uczestnictwa w zgromadzeniu osobom posiadającym przy sobie broń i przedmioty niebezpieczne<sup>66</sup>. Inny jest natomiast charakter ustawowych zakazów – w Polsce dotyczy wszystkich przesłanek i jest to zakaz bezwzględny, zawsze poddany sankcjom karnym. W Austrii wywołuje skutki prawne dopiero, gdy osoby te zaczną zagrażać porządkowi publicznemu, spokojowi lub bezpieczeństwu – w zakresie dwóch przesłanek na mocy § 9 ust. 1: zakrywania twarzy lub posiadania przy sobie niezidentyfikowanych przedmiotów. Natomiast posiadanie w czasie zgromadzenia broni czy przedmiotów służących tylko do przemocy wobec osób i dewastacji mienia jest bezwzględnie zabronione i zawsze podlega karze grzywny lub aresztu (względnie więzienia).

Przesłanki ograniczenia prawa do zgromadzeń ze względu na posiadanie przez uczestników broni, przedmiotów utrudniających identyfikację są zgodne z ograniczeniami wprowadzonymi na mocy przepisów rangi konstytucyjnej i niezbędne dla zapewnienia spokojnego, pokojowego i zgodnego z przepisami ustawy przebiegu zgromadzenia (§ 1 VG). Ograniczenia wolności zgromadzeń, jak i innych praw podstawowych muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności i są dopuszczalne tylko wtedy, gdy ich użycie jest uzasadnione interesem publicznym<sup>67</sup>.

Regulacja administracyjnoprawna wolności zgromadzeń odnosi się do zgromadzeń publicznych (ogólnie dostępnych, na otwartej przestrzeni, bez ograniczeń dotyczących uczestników) i zorganizowanych (instytucja zawiadomienia, organizatora, przewodniczącego, czy obligatoryjna obecność służb porządkowych). Jednak praktyka i orzecznictwo dopuszczają legalne odbycie się zgromadzeń spontanicznych. Jest to możliwe wtedy, gdy zgromadzenie jest zgodne z przepisami rangi konstytucyjnej oraz wypełnia wszystkie elementy definicji<sup>68</sup>.

Zgodnie z orzecznictwem VfGH zgromadzeniem spontanicznym (*Sontanversammlung*) jest taka manifestacja, która odbywa się bez wcześniejszego, zgodnego z przepisami VG zawiadomienia właściwego organu o chęci przeprowadzenia zgromadzenia. Motywowane jest to celem zgromadzenia, który z powodu swej nagłości mógłby w późniejszym terminie okazać się bezzasadny. Nie można więc zakazać zgromadzenia z powodu niespełnienia wy-

<sup>66</sup> Art. 4 ust. 2.

<sup>67</sup> M. Welan, *Über die Grundrechte und ihre Entwicklung in Österreich*, „Österreich in Geschichte und Literatur“ 2002, z. 4–5, s. 9, 11, [http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/welan\\_grundrechte.pdf](http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/welan_grundrechte.pdf) [dostęp 23.03.2017].

<sup>68</sup> A. Bodnar, M. Ziółkowski, *Zgromadzenia spontaniczne*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 5, s. 38–50, <http://www.lex.pl/akt/-/akt/zgromadzenia-spontaniczne> [dostęp 1.03.2017].

mogą zgłoszenia. Podstawę taką mogą stanowić inne okoliczności, np. fakt, że zgromadzenie spontaniczne miałoby zagrozić zgromadzeniu zgłoszonemu zgodnie z § 2 VG<sup>69</sup>. Niezależny Trybunał Administracyjny kraju związkowego Styrii posłużył się dla zdefiniowania zgromadzenia spontanicznego definicją stworzoną przez Rudolfa Keplingera; wskazuje w niej na dwa zasadnicze warunki, które musi spełniać zgromadzenie spontaniczne: uformowanie bez wcześniejszego zaproszenia lub innego porozumienia oraz konieczność natychmiastowego wspólnego wyrażania poglądów („*Spontanversammlung*”, *da sie sich ohne vorherige Einladung oder sonstige Absprache gebildet hatte. Hier fallen Entschluss und Durchführung der Versammlung unmittelbar zusammen*<sup>70</sup>).

Ustawa konstytucyjna StGG stwierdza w art. 12, że mamy do czynienia z prawem do zgromadzeń przewidzianym tylko dla obywateli austriackich. Nie wypowiada się ona na temat charakteru tych zgromadzeń (czy muszą to być zgromadzenia pokojowe). Art. 12 StGG nie wprowadza także żadnych ograniczeń w korzystaniu z tego prawa, a jedynie nakazuje regulację korzystania z prawa wolnościowego, którym jest prawo do zgromadzeń w przepisach ustaw zwykłych.

Natomiast art. 11 EKPC stwierdza, że ochroną prawną objęte są tylko zgromadzenia pokojowe. Regulacja wprowadzona przez StGG jest zgodna z postanowieniami EKPC, która w art. 11 ust. 2 zezwala na ograniczenie korzystania z prawa do zgromadzeń tylko w zakresie przewidzianym przez ustawę, precyzując, że chodzi o ograniczenia „konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego i publicznego, zapobieganie zakłóceniu porządku i przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub w celu ochrony praw i wolności innych osób”. EKPC nie zakazuje wprowadzenia ograniczeń w wykonywaniu tej wolności przez osoby, które pełnią szczególne role w państwie w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwowego i porządku publicznego czy sprawnego funkcjonowania państwa, a mianowicie członków sił zbrojnych, policji czy administracji państwowej. W prawie austriackim jak dotąd nie wprowadzono takiej przesłanki ograniczenia zakresu podmiotowego wolności zgromadzeń – co również podkreśla art. 12 StGG w związku z art. 11 EKPC.

Szerszą regulacją administracyjnoprawną zakres przedmiotowy wolności zgromadzeń obejmuje VG. Ustawa ta w § 1 zezwala na organizację i odbycie tylko takich zgromadzeń, które nie budzą wątpliwości co do zgodności

<sup>69</sup> Verfassungsgerichtshof, wyrok z dnia 30 listopada 1995 r., B2229/94, [https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT\\_10048870\\_94B02229\\_00](https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT_10048870_94B02229_00) [dostęp: 12.08.2017].

<sup>70</sup> Unabhängige Verwaltungssenat Steiermark, decyzja z dnia 1 lutego 2008 r., [https://www.ris.bka.gv.at/JudikaturRechtssaetze.wxe?Abfrage=Uvs&Dokumentnummer=JUT\\_ST\\_20080201\\_2003019\\_07\\_00](https://www.ris.bka.gv.at/JudikaturRechtssaetze.wxe?Abfrage=Uvs&Dokumentnummer=JUT_ST_20080201_2003019_07_00) [dostęp: 12.08.2017].

z przepisami ustawy. Natomiast § 6 VG zakazuje zgromadzeń, których cel jest sprzeczny z przepisami prawa karnego, bądź w przypadku gdy odbycie zgromadzenia naraża bezpieczeństwo publiczne (realizowane jako bezpieczeństwo państwa, życia i zdrowia ludzkiego, integralności cielesnej, wolności, honoru i własności<sup>71</sup>) lub dobro publiczne (interpretowane w zakresie przesłanek przewidzianych w art. 11 ust. 2 EKPC, szczególnie gdy jest to celowe naruszenie praw podstawowych<sup>72</sup>). Nowelizacja z 2017 r. wprowadziła możliwość fakultatywnego zakazu zgromadzenia, które służy aktywności politycznej obywateli państw trzecich i jest sprzeczne z przyjętymi międzynarodowymi zasadami prawnymi i praktykami lub narusza zobowiązania wynikające z prawa międzynarodowego, demokratyczne wartości lub interesy polityki zagranicznej Republiki Austrii (§ 6 ust. 2 VG). W przypadku gdy został zgłoszony udział w zgromadzeniu przedstawicieli państw obcych, przedstawicieli organizacji międzynarodowych lub innych podmiotów prawa międzynarodowego, zakazać zgromadzenia może tylko Rząd Federalny (§ 16 ust. 2 VG). W czasie obrad władz państwowych i krajowych nie można organizować zgromadzeń w promieniu 300 m od miejsca obrad Rady Narodowej, Rady Związkowej (obradujących osobno lub wspólnie jako Zgromadzenie Federalne) lub jednego z dziewięciu parlamentów krajowych – w kraju związkowym Wiedeń zamiast parlamentu krajowego funkcjonuje rada gminy (art. 108 BV-G), której zadania i kompetencje odpowiadają ww. organowi (§ 7 VG).

Zgodnie z postanowieniami Traktatu Państwowego z 15 maja 1955 r.<sup>73</sup> (*Staatsvertrag, betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich*) wszelka działalność mająca charakter nazistowski, jak i jej popularyzowanie są zakazane (art. 4). W myśl przepisów nie można organizować zgromadzeń, które popularyzowałyby czy wychwalały ideologię nazistowską. Powinny one zostać zakazane, ponieważ zagrażają bezpieczeństwu i dobru publicznemu<sup>74</sup>.

Warto również wspomnieć, że ze względu na rangę chronionego prawa do zgromadzeń nie można zakazać organizacji zgromadzenia tylko na podstawie przewidywanych zakłóceń<sup>75</sup>.

Według Ludwiga Adamowicha regulacja ustawowa dotyczy tylko wolności zgromadzeń realizowanej w sposób pełny (*die vollständige Versammlungsfre-*

<sup>71</sup> K. Giese, *op. cit.*, s. 86.

<sup>72</sup> *Ibidem*, s. 87.

<sup>73</sup> BGBl. Nr. 152/1955, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000265> [dostęp: 12.08.2017].

<sup>74</sup> K. Giese, *op. cit.*, s. 77.

<sup>75</sup> G. Tanzer, *Arbeitswissen zum Lernmodul „Politik in Bewegung“: Demonstrationsrecht in Österreich*, 2008, Demokratiezentrum Wien, [http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/wissen\\_demonstrationsrecht.pdf](http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/wissen_demonstrationsrecht.pdf) [dostęp: 22.02.2017].



*iheit*). Nie są wspomnianymi zgromadzeniami te, które odbywają się zgodnie z § 4 i 5 VG, oraz te nieodbywające się na przestrzeni otwartej i odbywające się z ograniczeniami do uczestników<sup>76</sup>, czyli *de facto* odbywające się w przestrzeni zamkniętej i zgromadzenia prywatne. Przepisów ustawy nie stosuje się więc do publicznych rozrywek, orszaków ślubnych, powszechnych ludowych świąt oraz pochodów, pogrzebów, procesji, pielgrzymek i innych zgromadzeń lub pochodów odbywających się w celu sprawowania prawnie dozwolonego kultu (ale tylko wtedy, gdy odbywają się w tradycyjny sposób) oraz do spotkań w ramach kampanii wyborczych oraz w przestrzeni zamkniętej (§ 4 i 5 VG). Jednakże ww. pochody mogą zostać rozproszone zgodnie z przepisami ustawy, jeżeli wystąpią okoliczności stanowiące zagrożenie dla porządku publicznego, a wobec ich uczestników można zastosować środki przymusu, aby skłonić ich do rozejścia się (§ 13 w zw. z § 14 w zw. z § 15 VG).

Art. 11 EKPC obejmuje konstytucyjną ochroną także „zgromadzenia niemające charakteru manifestacji” (*Zusammenkünfte ohne Manifestationscharakter*), czyli np. obchody świąt ludowych, pogrzeby, teatry uliczne czy wydarzenia informacyjne. Wiąże się to z faktem, iż do obowiązywania norm w zakresie prawa o zgromadzeniach nie stosuje się w Austrii zwykłych reguł derogacyjnych, ale tzw. zasadę przychyłności<sup>77</sup>.

Przepisy prawne dotyczące organizacji i ochrony „zgromadzeń niemających charakteru manifestacji”, niemieszczących się w granicach regulacji VG, określają i wykonują kraje związkowe przez tzw. ustawy o zarządzaniu imprezami publicznymi<sup>78</sup> (*Veranstaltungswesengesetz*<sup>79</sup>). W Polsce również imprezy masowe, takie jak mecze piłki nożnej czy koncerty, regulowane są na podstawie odrębnej ustawy<sup>80</sup> i nie mieszczą się w pojęciu zgromadzenia.

Austriacka ustawa o zgromadzeniach enumeratywnie wymienia organy właściwe w sprawach zgromadzeń oraz określa ich właściwość miejscową. Tak więc odpowiedzialne za prawidłowe wykonywanie prawa o zgromadzeniach są organy administracji bezpieczeństwa (*Sicherheitsbehörde des Bundes*). Strukturę tej administracji określa ustrojodawca w Federalnej Konstytucji oraz

<sup>76</sup> L. Adamovich, *Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts*, t. 2: *Materiellrechtlicher Teil*, Wien 1953, s. 73.

<sup>77</sup> Zasada przychyłności oznacza stosowanie do danej dziedziny takiego prawa, które w sposób najszerszy chroni reglamentowaną przez prawo wolność, zob. B.Ch. Funk, *Einführung in das österreichische Verfassungsrecht*, Graz 2003, s. 371–372.

<sup>78</sup> *Ibidem*, s. 372.

<sup>79</sup> Np. ustawa kraju związkowego Styrii: Gesetz vom 3. Juli 2012, mit dem das Veranstaltungswesen im Land Steiermark geregelt wird, LGBl. Nr. 88/2012, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrStmk&Gesetzesnummer=20000296> [dostęp: 12.08.2017].

<sup>80</sup> Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1160.

ustawa federalna o organizacji administracji bezpieczeństwa i policji bezpieczeństwa<sup>81</sup> (Bundesgesetz über die Organisation der Sicherheitsverwaltung und die Ausübung der Sicherheitspolizei, dalej: Sicherheitspolizeigesetz). Na czele tej administracji stoi minister właściwy do spraw wewnętrznych, jemu podlegają krajowe dyrekcje policji na czele z komendantem krajowym (*Landespolizeidirektion* na czele z *Landespolizeidirektor*), a tym z kolei – administracja powiatowa<sup>82</sup>. Natomiast zgodnie z § 9 Sicherheitspolizeigesetz administracji powiatowej, występującej w roli administracji bezpieczeństwa, są podporządkowane okręgowe i miejskie komendy policji i ich komisariaty.

Co do zasady organem, do którego należy złożyć zawiadomienie o zamiarze przeprowadzenia zgromadzenia, a także właściwym do wydania decyzji o zakazie organizacji zgromadzenia czy też mającym prawo delegować na miejsce zgromadzenia swojego przedstawiciela, zgodnie z § 16 VG, jest krajowa dyrekcja policji. Jednak ma to miejsce tylko wtedy, gdy jest ona organem bezpieczeństwa pierwszej instancji w określonej gminie lub w siedzibie naczelnika kraju związkowego, która nie została zaliczona do obszaru takiej gminy, w której krajowa dyrekcja policji sprawuje funkcje organu bezpieczeństwa pierwszej instancji (ten ostatni przypadek ma zastosowanie do stolicy kraju związkowego Vorarlberg – Bregencji<sup>83</sup>). Paragraf 8 Sicherheitspolizei wymienia enumeratywnie te gminy, w których krajowa dyrekcja policji jest organem bezpieczeństwa pierwszej instancji (m.in. gminy Eisenstadt, Rust, Wiedeń oraz teren lotniska Wiedeń-Schwechat). W praktyce funkcję tę *Landespolizeidirektion* pełni w niemalże każdym mieście statutowym (*Statutarstadt*) z wyjątkiem Krems an der Donau i Waidhofen an der Ybbs<sup>84</sup>. Miasta te otrzymują status powiatu, ponieważ obok zadań administracji gminnej zobowiązane są także do wykonywania zadań administracji powiatowej (art. 116 ust. 3 BV-G). Nie ma więc w tym przypadku konieczności, by między gminami a krajami związkowymi występowały powiaty<sup>85</sup>, a tym samym brakuje w nich organów bezpieczeństwa pierwszej instancji w postaci *Bezirksverwaltungsbehörde*, a doraźne zapobieganie zagrożeniu życia, zdrowia, wolności (także wolności zgromadzeń) czy własności (art. 78 a BV-G) stanowi zadanie krajowej dyrekcji policji. Ewentualnie zawiadomienie o chęci przeprowadze-

<sup>81</sup> BGBl. Nr. 662/1992, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005792> [dostęp: 18.09.2017].

<sup>82</sup> G. Holzinger, B. Kommenda, *Verfassung kompakt. Meine Grundrechte und mein Rechtsschutz. Wegweiser durch die österreichische Verfassung*, Wien 2013, s. 305.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

<sup>84</sup> *Ibidem*.

<sup>85</sup> A. Szymański, *Republika Austrii (Republik Österreich)*, [w:] *Systemy polityczne państw Unii Europejskiej*, red. M. Pobożny, K.A. Wojtaszczyk, t. 1, Warszawa 2013, s. 90.

nia zgromadzenia w mieście statutowym można złożyć do Urzędu Miasta (*Magistrat der Stadt*)<sup>86</sup>.

W innym przypadku (tam, gdzie krajowa dyrekcja policji nie jest organem bezpieczeństwa pierwszej instancji) obowiązek czuwania nad wykonywaniem prawa do zgromadzeń spoczywa na administracji powiatowej (*Bezirksverwaltungsbehörde*), a mianowicie na naczelniku powiatu (*Bezirkshauptmann* lub *Bezirkshauptfrau*)<sup>87</sup>. Jest to organ monokratyczny<sup>88</sup>, będący zarówno organem administracji krajowej (landowej), jak i pośredniej administracji rządowej (federalnej)<sup>89</sup>. Tę ostatnią funkcję pełni właśnie, wykonując ustawy federalne, a organem wyższego stopnia jest wtedy w stosunku do niego naczelnik krajowy<sup>90</sup>. Co więcej, zgodnie z art. 78a BV-G naczelnik powiatu należy także do tzw. *Sicherheitsbehörde des Bundes* (organów bezpieczeństwa), jako organ pierwszej instancji, podlegający krajowej dyrekcji policji. Warto dodać, że powiat w Austrii ma inny charakter niż w Polsce – jest jednostką podziału administracyjnego państwa, ale nie stanowi szczebla regionalnego, a grupującą gminy jednostkę administracji rządowej<sup>91</sup>.

Ponadto organem właściwym w sprawach zgromadzeń jest każdy inny organ, którego zadaniem jest zapewnienie przestrzegania porządku publicznego i przestrzegania prawa (mówi o tym § 17 VG). Jednak zakres władzy takiego organu w sprawach zgromadzeń opiera się tylko na możliwości zakazu lub rozwiązania zgromadzenia, kiedy w sposób pilny (nagły) zagrożone jest bezpieczeństwo lub porządek publiczny, a nie jest obecny delegowany przedstawiciel organu właściwego w sprawach zgromadzeń (w praktyce będzie chodziło w tym miejscu o organy policji niższego stopnia, straży gminnych czy wojska).

Należy także zaznaczyć, że organem odwoławczym od decyzji wydanych na podstawie omawianej ustawy jest krajowy sąd administracyjny (*Landesverwaltungsgericht*, § 18 VG). Natomiast realizacja ustawy została powierzona nie tylko (choć w przeważającym zakresie) ministrowi federalnemu ds. we-

<sup>86</sup> G. Holzinger, B. Kommenda, *op. cit.*, s. 160.

<sup>87</sup> Funkcjonowanie administracji powiatowej jest szczegółowo regulowane na poziomie landów. Niektóre ustawy krajów związkowych zawierają formę żeńską i męską na określenie ww. organu, co stanowi przejaw realizacji zasady równości przewidzianej w Federalnej Konstytucji (art. 7 ust. 2); Gesetz vom 19. Mai 1976 über die Einrichtung und Geschäftsführung der Bezirkshauptmannschaften im Lande Salzburg (LGBL. Nr. 59/1976), <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrSbg&Gesetzesnummer=10000252> [dostęp: 12.09.2017].

<sup>88</sup> B.Ch. Funk, *op. cit.*, s. 269.

<sup>89</sup> P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 100.

<sup>90</sup> A. Szymański, *op. cit.*, s. 91.

<sup>91</sup> G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 140.

wewnętrznych, ale również ministrowi sprawiedliwości i rządowi federalnemu (§ 20 VG).

O organizacji zgromadzenia należy zawiadomić właściwe organy (krajową dyrekcję policji lub organy powiatu, § 16 VG), na piśmie, co najmniej na 48 godzin przed terminem zaplanowanego zgromadzenia (§ 2 VG).

Inne terminy zawiadomienia o organizacji zgromadzenia (3 dni) i pogrzebu (24 godziny) obowiązują organizatorów w przypadku korzystania z drogi publicznej<sup>92</sup>. Właściwe organy muszą otrzymać zawiadomienie co najmniej tydzień przed odbyciem się zgromadzenia, jeżeli miałoby w nim uczestniczyć przedstawiciele państw obcych, organizacji międzynarodowych czy innych podmiotów prawa międzynarodowego (§ 2 ust. 2 VG). Warto zaznaczyć, że nie chodzi tutaj o każdego cudzoziemca, ale o reprezentantów podmiotów międzynarodowych innych niż Republika Austrii. Wprowadzona zmiana jest uzasadniona obowiązkiem zapewnienia szczególnego bezpieczeństwa osobom publicznym, narażonym na zwiększone ryzyko ataku.

Wolność zgromadzeń nie może zostać ograniczona przez konieczność uzyskania wcześniejszego zezwolenia, bo naruszałoby to jej istotę. Natomiast zastosowanie systemu koncesyjnego (*Konzessionsystem*) może mieć miejsce w kontekście zgromadzeń tylko, jeśli chodzi o późniejszą kontynuację „działalności zgromadzenia” w formie stowarzyszenia<sup>93</sup>.

W literaturze podkreśla się, że w zawiadomieniu powinny się znaleźć informacje dotyczące nie tylko celu zgromadzenia, jego miejsca i czasu, z uwzględnieniem daty planowanego rozpoczęcia i zakończenia zgromadzenia, lecz także dane przewodniczącego, informacje o stosowanych środkach (wśród środków wymienia się np. megafony) i przewidywanej liczbie uczestników<sup>94</sup>. Należy tutaj również nadmienić, że zawiadomienie jest wolne od opłat skarbowych. Ponadto istnieje możliwość otrzymania zaświadczenia o wniesieniu zawiadomienia. Jednak prawo to przysługuje jedynie na wniosek (§ 2 ust. 3 VG).

W roli organizatora może występować zarówno osoba fizyczna, jak i prawna. W doktrynie podkreśla się, że organizatorem zgromadzenia może być również nieletni, jeżeli osiągnie osobistą dojrzałość (*der persönliche Reife*)<sup>95</sup>. W Polsce również wszelkie osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, jeżeli mają pełną zdolność do

<sup>92</sup> Bundesgesetz vom 6. Juli 1960, mit dem Vorschriften über die Straßenpolizei erlassen werden, § 86, BGBl. Nr. 159/1960, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10011336>, [dostęp: 22.03.2017].

<sup>93</sup> B.Ch. Funk, *op. cit.*, s. 372.

<sup>94</sup> G. Tanzer, *op. cit.*

<sup>95</sup> K. Giese, *op. cit.*, s. 83.

czynności prawnych, mogą zorganizować zgromadzenie (wniosek z art. 4 i 10 u.p.o.z).

Austriackie prawo reguluje też instytucję rozwiązania zgromadzenia. Kompetencja ta przysługuje przewodniczącemu, który ma dbać o prawidłowy przebieg zgromadzenia (§ 11 VG). Zgodnie z § 11 VG za utrzymanie porządku i przestrzeganie przepisów ustawy w czasie zgromadzenia odpowiada przewodniczący zgromadzenia i służby porządkowe. Są oni obowiązani zapobiegać działaniom niezgodnym z prawem. W związku z tym obowiązkiem mają prawo wydawać polecenia, a nawet rozwiązać zgromadzenie w przypadku niestosowania się jego uczestników do poleceń – z zastrzeżeniem, że prawo do rozwiązania zgromadzenia przysługuje tylko przewodniczącemu.

Jeżeli zgromadzenie zostało zorganizowane wbrew przepisom VG organ właściwy ma za zadanie podjąć działania, które będą służyły rozwiązaniu (rozproszeniu) zgromadzenia. Podobne kroki ma obowiązek podjąć delegowany na miejsce zgromadzenia przedstawiciel właściwego organu, a w przypadku jego braku, organ właściwy, kiedy bezprawne działania zagrażają porządkowi publicznemu (§ 12 i 13 VG). Zgodnie z § 14 VG wszyscy uczestnicy mają obowiązek opuszczenia miejsca zgromadzenia w przypadku jego rozwiązania. Ustawa przewiduje możliwość użycia siły, jeśli uczestnicy nie podporządkują się wydanym poleceniom. W sytuacji nadzwyczajnej – nagłego zagrożenia porządku publicznego – każdy inny organ, którego obowiązkiem jest zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego (najwyższym organem bezpieczeństwa jest Minister Federalny ds. Wewnętrznych, w dalszej kolejności BV-G jako urzędy bezpieczeństwa wymienia komendy policji, organy powiatu i organy gminy, art. 78a BV-G), ma prawo rozwiązać zgromadzenie (a nawet zakazać jego organizacji), o czym musi niezwłocznie poinformować organy właściwe (§ 16 VG) w sprawach zgromadzeń (§ 17 VG).

W VG określono dwie podstawowe kary za naruszenie jej przepisów, tj. karę aresztu do 6 tygodni i karę grzywny do 720 EUR. Mają one zastosowanie do bezprawnych zachowań naruszających ustawę, o ile nie powinno stosować się w danym przypadku przepisów ogólnego prawa karnego kodeksowego<sup>96</sup>, np. tych dotyczących zabójstwa (§ 274) czy rozboju (§ 142), lub pozakodeksowego, np. nielegalnego posiadania broni<sup>97</sup>. Surowiej penalizowane jest nieprzestrzeganie przez uczestników zgromadzenia zakazów posiadania broni czy niebezpiecznych przedmiotów (służących do stosowania

<sup>96</sup> Bundesgesetz vom 23. Jänner 1974 über die mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlungen, BGBl. Nr. 60/1974, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002296> [dostęp: 13.08.2017].

<sup>97</sup> Bundesgesetz über die Waffenpolizei, BGBl. I Nr. 12/1997, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10006016> [dostęp: 12.08.2017].

przemocy wobec osób lub mienia, § 9a VG). Za takie zachowanie grozi kara więzienia do 6 miesięcy lub kara grzywny do 160 stawek dziennych. Ustawa wprost zaostroża odpowiedzialność karną wobec sprawców czynów zabronionych z § 9a VG popełnionych w warunkach recydywy. Za powtórne popełnienie takiego czynu grozi kara co najmniej roku więzienia lub kara grzywny do 360 stawek dziennych.

Na zakończenie należy wspomnieć o wprowadzeniu na mocy noweli z maja 2017 r. instytucji strefy ochronnej, która ma wynosić najwyżej 150 m wokół zgromadzonych. Obowiązek wyznaczenia takiej strefy spoczywa na organach właściwych w sprawach zgromadzeń. Organ ustala obszar strefy ochronnej na podstawie informacji dotyczących przewidywanej liczby uczestników i spodziewanego przebiegu danego zgromadzenia. Musi także wziąć pod uwagę warunki lokalne. W przypadku gdy organ uzna, że obszar o promieniu 50 m jest odpowiedni na taką strefę ochronną nie musi wyznaczać zakresu obszaru strefy ochronnej w oparciu o wyżej wymienione kryteria. W takiej sytuacji strefą ochronną pozostaje obszar 50 m od miejsca zgromadzenia. Strefa ochronna jest istotna dla spokojnego i prawidłowego przebiegu zgromadzenia, ponieważ w jej obszarze nie może odbywać się żadne inne zgromadzenie (zakłócające lub nie, przebieg legalnego zgromadzenia) w tym samym czasie (§ 7a VG). Polskie ustawodawstwo dotyczące zgromadzeń również zna instytucję strefy ochronnej, występuje ona w ustawie z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady<sup>98</sup> (dalej: u.o.o.z.) i jest definiowana jako „pas gruntu o szerokości nie większej niż 100 m od granic Pomnika Zagłady”. W obszarze takiej strefy nie mogą odbywać się zgromadzenia spontaniczne ani zgłaszane w trybie uproszczonym (art. 3 ust. 2; art. 7 ust. 12 u.o.o.z.). Wprowadzenie takich regulacji ma na celu szczególną ochronę terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady jako miejsc pamięci ofiar II wojny światowej. W tym kontekście warto również zwrócić uwagę na art. 12 ust. 1 polskiej ustawy o zgromadzeniach:

Jeżeli wniesiono zawiadomienia o zamiarze zorganizowania dwóch lub większej liczby zgromadzeń, które mają zostać zorganizowane chociażby częściowo w tym samym miejscu i czasie, w szczególności w odległości mniejszej niż 100 m pomiędzy zgromadzeniami, i nie jest możliwe ich odbycie w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, o pierwszeństwie wyboru miejsca i czasu zgromadzenia decyduje kolejność wniesienia zawiadomień.

<sup>98</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 2120.

## *Podsumowanie*

W Niemczech wolność zgromadzeń gwarantują postanowienia ustawy zasadniczej, ustawodawstwo federalne oraz ustawy uchwalane na poziomie poszczególnych landów. Z uwagi na federalny charakter państwa, system źródeł prawa jest tam bardziej skomplikowany niż w państwach unitarnych. Na ogólne ustawodawstwo federalne nakładają się regulacje prawne pochodzące od organów części składowych federacji. Dodatkowo w państwach będących członkami Unii Europejskiej obowiązuje prawo unijne. Nie można także zapominać o prawie międzynarodowym, które coraz częściej stosowane jest bezpośrednio również w relacjach między jednostkami. Co należy podkreślić, regulacje prawne odnoszące się do wolności zgromadzeń są również obecne w prawie UE oraz w prawie międzynarodowym.

Oprócz prawa stanowionego szczególne znaczenie dla określenia sposobu korzystania z wolności zgromadzeń ma orzecznictwo, w szczególności Trybunałów Konstytucyjnych. Dotyczy to także niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego.

Na gruncie ustawodawstwa zwykłego wolność zgromadzeń gwarantuje przede wszystkim federalna ustawa o zgromadzeniach i pochodach z 24 lipca 1953 r. Jak wspomniano, przepisy dotyczące tej wolności uchwalane są także przez organy poszczególnych landów.

Zasadniczo z wolności tej może korzystać każdy i obejmuje ona prawo do organizowania zgromadzeń oraz prawo do udziału w zgromadzeniach. Wprowadzane przez ustawodawcę ograniczenia wolności zgromadzeń mają na celu zapewnienie zgodnego z prawem przebiegu zgromadzenia, ochronę życia i zdrowia, a także mienia uczestników zgromadzenia, osób trzecich i funkcjonariuszy publicznych. W szczególności ustawodawca wprowadza generalny zakaz udziału w zgromadzeniu osób posiadających przy sobie broń i inne niebezpieczne przedmioty. Na organizatorze oraz na państwie spoczywa obowiązek zapewnienia pokojowego przebiegu zgromadzenia i w tym celu ustawodawca wyposaża organizatora oraz organy państwa w odpowiednie uprawnienia, włączenie z prawem rozwiązania zgromadzenia. Ponadto ustawodawca nakłada na osoby trzecie zakaz podejmowania działań mających na celu udaremnienie zgromadzenia. Jak widzimy, w powyższym zakresie ustawodawstwa niemieckie i polskie wykazuje wiele podobieństw. Podobnie zarówno w niemieckim, jak i polskim ustawodawstwie zasadniczą formą regulacji wolności zgromadzeń jest wymóg zgłoszenia planowanego zgromadzenia właściwemu organowi władzy publicznej. Brak wymogu uzyskiwania zezwolenia należy do cech charakterystycznych tzw. praw wolnościowych. Wyjątek od obowiązku zgłoszenia dotyczy tzw. zgromadzeń spontanicznych,

czyli zgromadzeń odbywających się w związku z nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem. Legalność zgromadzeń spontanicznych, początkowo uznana w orzecznictwie, obecnie zarówno w Polsce, jak i w Niemczech jest potwierdzona w ustawodawstwie.

System źródeł prawa dotyczących zgromadzeń na terenie Republiki Austrii również ma charakter złożony. Gwarancje wykonywania przez obywateli tego prawa (wolności) dają zarówno akty prawa wewnętrznego – Konstytucja Federalna, ustawa konstytucyjna, ustawa federalna – jak również postanowienia umów i dokumentów międzynarodowych oraz aktów prawa ponadnarodowego (prawa UE), którymi Austria jest związana. Na szczególny charakter tego systemu źródeł wpływa uregulowanie dotyczące EKPC, mającej rangę aktu konstytucyjnego, oraz przyjęte zasady interpretacji prawa (zasada przychylności, proporcjonalności, teoria skamieniałości<sup>99</sup>).

Lakoniczny charakter VG składa na barkach doktryny i orzecznictwa zadanie doprecyzowania niejasności. Wpływ na wykładnię przepisów ma orzecznictwo austriackiego Trybunału Konstytucyjnego (VfGH) i Trybunału Administracyjnego (Verwaltungsgerichtshof, VwGH), ale kształtuje je również Europejski Trybunał Praw Człowieka – co wyraźnie uwidoczniło się przy nowelizacji VG w 2017 r. Wprowadzona wtedy instytucja strefy ochronnej bezpośrednio koresponduje z wyrokiem z dnia 21 czerwca 1988 r. w sprawie Plattform Ärzte für das Leben vs. Austria<sup>100</sup>, w którym Trybunał opowiedział się za koniecznością ochrony przez państwo manifestacji (zgromadzenia) przed kontrdemonstracją.

Natomiast na wysoką rangę regulowanego prawa do zgromadzeń, które nie może sztywno określać ram wykonywania wolności zgromadzeń, bo naruszałoby to zasadę proporcjonalności, ustawodawca austriacki wskazał przez pozostawienie wyłącznej kompetencji w zakresie uchwalenia i wykonywania prawa do zgromadzeń władzy federalnej (art. 10 BV-G). Ma to zapewnić jednolitość wykonywania prawa wolnościowego, jakim jest wolność zgromadzeń na całym terytorium federacji.

Korzystać z wolności zgromadzeń może każdy, jednak zakres podmiotowy w prawie austriackim nie jest interpretowany tak szeroko jak w Polsce czy Niemczech. Prawo do udziału w zgromadzeniu przysługuje każdemu i każdy – o ile nie narusza przepisów prawa – może wyrażać publicznie swoje poglądy, jednak prawo organizacji zgromadzenia nie przysługuje cudzoziemcom.

<sup>99</sup> Przepisy aktów prawnych są interpretowane zgodnie ze znaczeniem, jakie miały w okresie ich uchwalenia, zob. A. Mirska, *Demokracja lokalna w Austrii*, [w:] *Demokracja lokalna w państwach Europy*, red. I. Bokszczyński, A. Mirska, Warszawa 2014, s. 49.

<sup>100</sup> Wyrok ETPC z dnia 21 czerwca 1988 r. w sprawie Plattform Ärzte für das Leben vs. Austria, skarga nr 10126/82.



Monopol mają tutaj obywatele austriaccy, co jest *explicite* wyrażone w przepisach ustawowych, a ma swoje źródło we wcześniejszej historycznie regulacji konstytucyjnej (StGG).

Austriackie prawo odnoszące się do zgromadzeń zawiera regulacje podobne zarówno do prawa polskiego, jaki i niemieckiego – co jest częściowo wynikiem czerpania wzorców z niemieckiej myśli prawnej. Występują także pewne różnice, zwłaszcza w porównaniu z polskimi regulacjami prawnymi. Różnice te możemy dostrzec już na gruncie źródeł prawa i wynikają one nie tylko z federalnego charakteru Republiki Austrii, lecz także z zakresu obowiązywania Karty Praw Podstawowych (KPP). Austria podpisała KPP, a jej przepisy mają moc równą traktatom unijnym. Natomiast w Polsce jej przepisy są stosowane, ale nie można rozciągać wykładni i ochrony sądowej KPP ponad regulacje krajowe („nie tworzy praw, które mogą być dochodzone na drodze sądowej”), nie wywołuje ona skutku bezpośredniego ani nie ma pierwszeństwa stosowania<sup>101</sup>.

Polska ustawa zawiera legalną definicję zgromadzenia, a także zgromadzenia spontanicznego, a w Austrii zadanie stworzenia definicji spadło na orzecznictwo i doktrynę. Austriacka ustawa posługuje się dwoma pojęciami: zgromadzenia ludowego (narodowego) oraz ogólnie powszechnie dostępnego zgromadzenia – jednak nie definiuje ich. Wskazuje tylko, że regulacją ustawową objęte są, podobnie jak w Polsce, zgromadzenia publiczne. Niemniej w definicji stworzonej przez VfGH i VwGH możemy dostrzec dwa elementy charakterystyczne dla polskiej ustawowej definicji zgromadzenia: czynnik fizyczny – grupowanie się pewnej liczby osób, i związek psychologiczny – zajmowanie podobnego stanowiska w danej sprawie<sup>102</sup>.

Kolejną różnicę znajdziemy w instytucji zgromadzeń spontanicznych. W Polsce są regulowane ustawowo, natomiast w Austrii prawo ich organizacji wywodzi się z orzeczeń VfGH, a nie z przepisów prawa. Warto dodać, że polska ustawa zna także instytucję zgromadzeń organizowanych w trybie uproszczonym (zgodnie z przepisami rozdziału 3 u.p.o.z), czyli takich, których odbycie się nie będzie narażało bezpieczeństwa ruchu drogowego ani nie będzie powodowało zakłóceń na drogach publicznych i zmian organizacji ruchu drogowego (art. 21 u.p.o.z). Istotną zmianę przyniosła nowelizacja polskiej ustawy w 2017 r., która wprowadziła instytucję zgromadzenia

<sup>101</sup> M. Jaśkowski, *Konsekwencje prawne Protokołu nr 30 w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa*, „Zeszyty Prawnicze” 2013, nr 4 (40), s. 33, 37–38, 42, [http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/8A7555FFBABB1B98C-1257CB5002B2A29/%24File/ZP\\_40-2\\_Ja%C5%9Bkowski.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/8A7555FFBABB1B98C-1257CB5002B2A29/%24File/ZP_40-2_Ja%C5%9Bkowski.pdf) [dostęp: 16.07.2017].

<sup>102</sup> J. Juchniewicz, M. Kazimierczuk, *Wolności i prawa polityczne*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008, s. 115.

cyklicznego. Ustawodawca, kreując ten szczególny rodzaj zgromadzenia, zwraca uwagę na trzy czynniki: czas, miejsce i wartość manifestacji dla Narodu Polskiego. Zgodnie z art. 26a up.o.z. zgromadzeniom (lub innym manifestacjom) można przypisać cechę cykliczności, jeżeli odbywają się w jednym określonym miejscu (trasie) co najmniej od 3 lat i przynajmniej 4 razy w roku kalendarzowym (wg terminarza), chyba że są to demonstracje o szczególnym znaczeniu, związane z ważnymi dla Polski lub historycznymi wydarzeniami, wtedy mogą odbywać się tylko raz do roku np. w okresie świąt narodowych i państwowych. Takie zgromadzenia wymagają uzyskania zgody wojewody.

Pozbawione prawa organizacji zgromadzeń w Polsce są osoby niemające pełnej zdolności do czynności prawnych, w Austrii – cudzoziemcy. Zbieżna jest natomiast konieczność wyznaczenia organizatora, przewodniczącego zgromadzenia, jak i służb porządkowych. Osoby te są odpowiedzialne za pokojowy przebieg manifestacji i występują w roli swoistego gwaranta zgodnego z prawem przebiegu zgromadzenia. Obie ustawy zakazują uczestnictwa w zgromadzeniu osobom posiadającym przy sobie broń i przedmioty niebezpieczne. W prawie austriackim szczególnym, nieznanym polskiej ustawie ograniczeniem jest zakaz zakrywania twarzy przez uczestników zgromadzenia.

Podobną konstrukcję mają regulacje dotyczące rozwiązania, rozproszenia zgromadzenia i delegowanego na miejsce zgromadzenia przedstawiciela organów właściwych w sprawach zgromadzeń. Zarówno polskie, jak i austriackie prawo oparły instytucję delegowanego przedstawiciela na swobodnym wyborze organu. Ma on prawo, a nie obowiązek wysłać swojego przedstawiciela na odbywające się zgromadzenie (art. 17 ust. 1 u.p.o.z: „Organ gminy może wyznaczyć swojego przedstawiciela do udziału w zgromadzeniu”; § 12 VG: *Der Behörde steht es frei, zu jeder Versammlung der im § 2 erwähnten Art einen, nach Umständen auch mehrere Vertreter zu entsenden [...]*). Jednak w Polsce może zaistnieć konieczność wyznaczenia takiego przedstawiciela, jeżeli mógłby zostać naruszony porządek publiczny (art. 12 ust. 1 zd. 2 u.p.o.z). Przedstawiciel ma prawo rozwiązać zgromadzenie: w Austrii, gdy zagrożony jest porządek publiczny, w Polsce co do zasady w razie zagrożenia życia i zdrowia ludzkiego, mienia określonego rodzaju, naruszenia ustawy lub przepisów karnych (art. 20 u.p.o.z; art. 7 ust. 9 u.o.o.z.).

### Abstract

#### Freedom of assembly in the legal systems of Germany and Austria

Freedom of assembly is guaranteed by all legal systems of democratic states and by international regulations. It belongs to the fundamental rights of the individual in a given state. The aim of such freedom is to ensure freedom to express opinions and convictions.

This article is devoted to the analysis of legal regulations concerning freedom of assembly in legal systems of the selected states (Germany; Austria). Its aim is to present the most significant legal constructs concerning freedom of assembly, particularly various forms of regulation and administrative control of this freedom.

**Key words:** freedom of assembly, rights and freedoms of the individual, restrictions on the freedom of assembly

### Streszczenie

#### Wolność zgromadzeń w systemach prawnych Niemiec i Austrii

Wolność zgromadzeń jest gwarantowana przez systemy prawne wszystkich demokratycznych państw oraz przez regulacje międzynarodowe. Należy do podstawowych wolności jednostki w państwie. Głównym celem tej wolności jest zapewnienie swobody wyrażania opinii i przekonań.

Artykuł poświęcony jest analizie regulacji prawnych dotyczących wolności zgromadzeń w systemach prawnych wybranych państw (Niemcy; Austria). Jego celem jest pokazanie najważniejszych konstrukcji prawnych dotyczących wolności zgromadzeń, zwłaszcza form reglamentacji administracyjnoprawnej tej wolności.

**Słowa kluczowe:** wolność zgromadzeń, wolności i prawa jednostki, ograniczenia wolności zgromadzeń