

Mirosław Karpiuk

Prawo organizowania zgromadzeń na terenie uczelni a utrzymanie porządku i bezpieczeństwa

Studia Prawnoustrojowe nr 29, 99-108

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Mirosław Karpiuk

Katedra Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego

Wydział Prawa i Administracji UWM

Prawo organizowania zgromadzeń na terenie uczelni a utrzymanie porządku i bezpieczeństwa

Wstęp

O utrzymanie porządku i bezpieczeństwa na terenie uczelni, zgodnie z art. 227 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym¹, dba rektor. Kieruje on działalnością uczelni² i reprezentuje ją na zewnątrz, jest przełożonym pracowników, studentów i doktorantów uczelni, co wprost określa art. 66 ust. 1 p.s.w. Z kolei art. 66 ust. 2 pkt 5 p.s.w. wskazuje, że rektor uczelni publicznej podejmuje decyzje dotyczące wszystkich spraw dotyczących uczelni, z wyjątkiem tych zastrzeżonych przez ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym lub statut do kompetencji innych organów uczelni lub kanclerza³, a w szczególności dba o przestrzeganie prawa, jak również zapewnienie bezpieczeństwa na terenie uczelni. W te kompetencje, na gruncie art. 66 ust. 5 p.s.w., został również wyposażony rektor uczelni niepublicznej. Zatem zarówno art. 227 ust. 1 p.s.w., jak i art. 66 tej ustawy, statuuje rektora jako organ bezpieczeństwa i porządku, który wykonuje tego rodzaju kompetencje na terenie uczelni.

Zasadą, którą realizuje ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym, jest prawo organizowania zgromadzeń na terenie uczelni, wynikające z ogólnej wolności konstytucyjnej – wolności zgromadzeń. Prawo to może być jednak ograniczone ze względu na potrzebę zapewnienia porządku i bezpieczeństwa na terenie uczelni.

Celem artykułu jest wskazanie mechanizmów prawnych determinujących organizowanie zgromadzeń na terenie uczelni postrzeganych poprzez pryzmat zapewnienia porządku i bezpieczeństwa.

¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r., poz. 572 ze zm. – dalej p.s.w.

² Uczelnia według definicji legalnej, zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 1 p.s.w., to szkoła prowadząca studia wyższe, utworzona w sposób określony w ww. ustawie.

³ Do rektora należą jedynie te kompetencje, które nie zostały zastrzeżone do kompetencji innych organów uczelni, wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 448/11, LEX nr 1082762.

Konstytucyjna wolność zgromadzeń i jej ograniczenie ze względu na bezpieczeństwo lub porządek publiczny

Ustrojodawca zapewnia każdemu wolność organizowania pokojowych zgromadzeń oraz uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może jednak określać ustawodawca⁴. Wolność zgromadzeń jest koniecznym elementem demokracji i ściśle z nią powiązanego pluralizmu. Warunkuje możliwość korzystania przez osoby fizyczne z wielu przysługujących im praw i wolności, przede wszystkim tych o charakterze politycznym. Chroni leżącą w interesie publicznym możliwość kształtowania, jak również wyrażania opinii różnych grup społecznych na interesujące je sprawy, w ten sposób zapewniając wpływ na demokratyczny proces podejmowania decyzji⁵.

Ustawodawca zakazuje zgromadzenia publicznego, jeżeli m.in. jego odbycie może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach⁶. Przewidzianą w art. 8 ust. 1 pkt 2 p.z. przesłankę ograniczenia wolności zgromadzeń poprzez wysoce restrykcyjny zakaz przeprowadzenia zgromadzenia interpretować należy wąsko, a przy tym pamiętać, że w przypadku konfliktu konstytucyjnie gwarantowanej wolności zgromadzeń z innymi prawami, takimi jak bezpieczeństwo, porządek publiczny, wolność zajmuje pozycję równorzędną. Wynikającym z art. 8 ust. 1 pkt 2 p.z. obowiązkiem organów administracji publicznej jest nie tylko formułowanie przypuszczeń odnośnie do ewentualnych zagrożeń, które wynikają z planowanego zgromadzenia, lecz również wskazanie oraz wnikliwa identyfikacja negatywnych aspektów zgromadzenia na tle konkretnych okoliczności sprawy. Powyższe wymaga wykazania, że w okolicznościach konkretnej sprawy zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego bądź mienia w znacznych rozmiarach ma charakter realny⁷.

Według art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, m.in. dla jego bezpieczeń-

⁴ Art. 57 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.). Wolność zgromadzeń obejmuje, zgodnie z treścią art. 57 Konstytucji RP, wolność organizowania pokojowych zgromadzeń, jak również wolność uczestniczenia w nich. Wyróżnienie tych dwóch elementów ma służyć nie tylko doprecyzowaniu zakresu gwarancji konstytucyjnych wskazanej wolności, ale także ma podkreślać odmienny charakter obu jej komponentów. Odrębne ujęcie wolności organizowania zgromadzeń, jak też wolności brania dobrowolnego udziału w trwającym zgromadzeniu wskazuje na brak treściowej tożsamości obu kategorii, w związku z powyższym skłania do nadania im różnego zakresu znaczeniowego, wyrok TK z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12, OTK ZU 2014, nr 8A, poz. 92. Wolność zgromadzeń polega na swobodzie organizowania publicznych, niejednokrotnie odbywających się pod gołym niebem, jak również prywatnych spotkań osób i uczestniczenia w nich bez względu na cel tych spotkań, P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 138.

⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 56–57.

⁶ Art. 8 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 397 ze zm.), dalej p.z.

⁷ Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 2538/13, LEX nr 1456989.

stwa lub porządku publicznego, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Nawiązując do treści art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, należy stwierdzić, że wszelkie ograniczenia mogą być ustanowione tylko w ustawie, jedynie jeżeli jest to konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej bądź wolności i praw innych osób. Ograniczenia nie mogą przy tym sięgać tak daleko, aby naruszać istotę danej wolności bądź prawa. W związku z powyższym badanie rozwiązań ustawowych wprowadzających ograniczenie wolności zgromadzeń musi nawiązywać do warunków przewidzianych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Każde ograniczenie należy w związku z tym oceniać zarówno z punktu widzenia przesłanki, która ma postać „konieczności w demokratycznym państwie”, jak i w powiązaniu z jedną z przesłanek określonych we wskazanym przepisie konstytucyjnym. Ostatecznie dopuszczalność ograniczenia wolności zgromadzeń uzależniona jest od tego, czy w danej sytuacji określone ograniczenie nie dotyka samej istoty tej wolności, uniemożliwiając przez to jej wykonywanie⁸. Wolność organizowania pokojowych zgromadzeń oraz uczestniczenia w nich nie jest wolnością absolutną, a pewną wartością, regułą (wolność zgromadzeń traktowana jest jako pewna zasada, a wyjątki od niej muszą być wyraźnie przewidziane w przepisach co najmniej ustawowych) określoną w Konstytucji RP. Wyłom w tej regule stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który upoważnia ustawodawcę do ograniczenia powyżej wskazanej wolności, gdy tego rodzaju ingerencja jest konieczna w demokratycznym państwie m.in. ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Determinant, jakim jest bezpieczeństwo i porządek publiczny, upoważnia zatem wprowadzenie przez ustawodawcę rozwiązań reglamentacyjnych odnośnie do korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, jednak wyłącznie gdy bezpieczeństwa i porządku publicznego nie da się zapewnić bez wkraczania w sferę wolności i praw człowieka i obywatela oraz gdy determinant ten jest na tyle ważny w danym przypadku, że istnieje taka konieczność. Powyższe dotyczy także ograniczenia wolności organizowania pokojowych zgromadzeń oraz uczestniczenia w nich.

Oceniając każde ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, należy stwierdzić: Czy wprowadzona regulacja prowadzi w ogóle do osiągnięcia zamierzonych celów? Czy nie da się ich osiągnąć bez stosowania ograniczeń? Czy efekty wprowadzonych ograniczeń są zbilansowane z ciężarami, które nakładane są na jednostkę? Ocena dopuszczalności ograniczenia konkretnej wolności jest związana zawsze ze stwierdzeniem rzeczywistej potrzeby dokonania ingerencji w tego rodzaju sferę. Ustawodawca może posługiwać się wyłącznie takimi środkami prawnymi, które będą skuteczne dla osiągnięcia celów, a przy tym staną się najmniej uciążliwe dla jednostek. Tak rozumiany wymóg „konieczności” wska-

⁸ Wyrok TK z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12, OTK ZU 2014, nr 8A, poz. 92.

zany przez Konstytucję RP w jej art. 31 ust. 3 mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i zbilansowania wprowadzanych ograniczeń⁹. Należy jednak podkreślić, że te trzy przesłanki (występujące łącznie) nie zawsze stanowią wystarczające uzasadnienie oceny konieczności ingerencji państwa w określone dobra i wolności. Konstytucyjna „konieczność” nawiązuje także do zasady pomocniczości (wstęp do Konstytucji RP), a ta nie może być zredukowana wyłącznie do zasady proporcjonalności w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP¹⁰.

Ocena proporcjonalności ograniczenia wolności zgromadzeń musi być prowadzona z uwzględnieniem surowych kryteriów niezbędności ograniczenia. Powyższe jest podyktowane szczególnym znaczeniem wolności zgromadzeń zarówno w odniesieniu do jednostki, jak i w kontekście rozwoju społeczeństwa demokratycznego. Oznacza to możliwość wprowadzania ograniczeń wyłącznie w sytuacjach, w których istnieje szczególnie istotna potrzeba ochrony jednej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W związku z tym nie można traktować jako niezbędne takich ograniczeń wolności zgromadzeń, które prowadzą do zamrożenia debaty społecznej bądź wymuszonego milczenia o nieujawnionych zjawiskach¹¹.

Ustawodawca posiada możliwość posługiwania się zróżnicowanymi rozwiązaniami, które będą dostosowane do rodzaju zgromadzenia publicznego, jego liczebności, zasięgu, jak również innych okoliczności. Odmiennie unormowanie obowiązków zgromadzeń publicznych nie może jednak przesądzać o całkowitym wyłączeniu konstytucyjnych gwarancji wolności zgromadzeń w stosunku do pewnej kategorii zgromadzeń. Ustawodawca nie może posługiwać się uregulowaniami pozostawiającymi niektóre zgromadzenia całkowicie poza zakresem normowania. Zgodnie z treścią art. 57 Konstytucji RP, każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Wolność ta może podlegać ograniczeniom ustawowym, niemniej jednak jej realizowanie następuje zawsze w grupie osób. Dotyczy to samej istoty zgromadzenia, którego byt jest uzależniony od zebrania się w jednym miejscu oraz w określonym czasie pewnej liczby osób tworzących grupę. Precyzyjne wskazanie liczebności takiej grupy nie stanowi jednak elementu konstrukcyjnego zgromadzenia, a przez to nie determinuje także zakresu wolności zgromadzeń na poziomie konstytucyjnym. Spełnienie kryterium liczebności zgromadzenia określonego przez ustawodawcę nie może być zatem traktowane jako warunek realizacji wolności, którą proklamuje ustrojodawca w art. 57 Konstytucji RP, co wynika z samej istoty tej wolności.

Zgromadzenie zakłada grupowe i publiczne wyrażanie stanowisk i opinii w sposób odformalizowany, w związku z czym bez konieczności tworzenia określo-

⁹ Patrz: wyroki TK z dnia: 22 września 2009 r., sygn. akt P 46/07, OTK ZU 2009, nr 8A, poz. 126; 13 października 2010 r., sygn. akt Kp 1/09, OTK ZU 2010, nr 8A, poz. 74; 18 lipca 2012 r., sygn. akt K 14/12, OTK ZU 2012, nr 7A, poz. 82.

¹⁰ Wyrok TK z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12, OTK ZU 2014, nr 8A, poz. 92.

¹¹ Wyrok TK z dnia 10 lipca 2008 r., sygn. akt P 15/08, OTK ZU 2008, nr 6, poz. 105.

nej struktury organizacyjnej. W tym konkretnym aspekcie różni się od tej formy udziału w dyskursie publicznym, jaką przewiduje wolność zrzeszania się. Ta jest bowiem zawsze powiązana z określonym przez ustawodawcę typem dobrowolnego zrzeszenia, w ramach którego może być ona realizowana¹².

Prawo do zgromadzeń i jego ograniczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub ochronę porządku publicznego – ujęcie prawnomiędzynarodowe

Przepisy prawa międzynarodowego przyznają każdemu prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się, jak również do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych oraz przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. Realizacja powyższych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawodawca oraz które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób¹³. Przepisy międzynarodowe, podobnie jak krajowe, proklamują również prawo do zgromadzeń (uczestniczenia w nich czy ich organizowania), stanowi ono istotny aspekt działania demokratycznego państwa prawnego i krzewienia postaw cechujących społeczeństwo obywatelskie, które potrafi się samo organizować w ważnych dla niego (jego części) sprawach.

Prawo do zgromadzeń może w przypadku zaistnienia szczególnych, prawnie wskazanych okoliczności zostać ograniczone, jednak nie całkowicie wyeliminowane, choć może być zawieszona na określony czas. Do tych szczególnych, prawnie wskazanych, istotnych okoliczności należy także zapewnienie bezpieczeństwa oraz ochrona porządku publicznego. Wystąpienie tych okoliczności nie powoduje jednak, że automatycznie będą one przedkładane nad prawo pozwalające na swobodne, pokojowe zgromadzanie się. W zależności od sytuacji każdorazowo należy badać, czy istnieje konieczność ingerencji w sferę tegoż prawa, gwarantowanego przez przepisy prawa międzynarodowego, ponieważ automatycznie pierwszeństwa nie mają takie wartości jak bezpieczeństwo czy porządek publiczny.

Wskazuje się na potrzebę zawężającej interpretacji wszelkich ograniczeń dotyczących swobodnego, pokojowego zgromadzania się, gwarantowanego w art. 11 ust. 1 Konwencji, podkreślając jednocześnie konieczność przyznania jednostkom rzeczywistej oraz efektywnej swobody pokojowego zgromadzania się. Ograniczenia mogą dotyczyć zgromadzeń, które tracą pokojowy charakter, przez co mogą zagrażać bezpie-

¹² Wyrok TK z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12, OTK ZU 2014, nr 8A, poz. 92.

¹³ Art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.) – dalej Konwencja.

czeństwu lub porządkowi publicznemu¹⁴. Zwraca się również uwagę, że ograniczenia prawa do zgromadzeń nie mogą zaprzeczać istnieniu społeczeństwa obywatelskiego, a mogą być stosowane wyłącznie w celu zapobiegania naruszeniom podstawowych zasad stanowiących fundament państwa demokratycznego¹⁵. Nie mogą natomiast wynikać z faktu, że organy władzy publicznej nie akceptują stanowiska osób biorących udział w zgromadzeniu, jak również formułowanej przez nich krytyki¹⁶.

Ograniczanie prawa do zgromadzeń może być uznane za niezbędne w przypadku, gdy jego podstawą jest ustawa¹⁷, przy czym nie opiera się ono na przypuszczeniach, czy spekulacjach¹⁸, nie może się też wiązać z podejmowaniem działań przez organy władzy publicznej bez uprzedniej oceny stopnia zagrożenia, a w konsekwencji posługiwaniem się najbardziej radykalnymi środkami uniemożliwiającymi korzystanie z wolności zgromadzeń¹⁹.

Władze publiczne powinny w każdych okolicznościach wykazywać odpowiedni poziom tolerancji dla pokojowych zgromadzeń niezależnie od tego, że ich odbywanie wiązać się może z pewnymi zaburzeniami porządku publicznego²⁰. Zaburzenia bezpieczeństwa i porządku publicznego nie mogą mieć charakteru nadmiernego, muszą stanowić wartość oczywiście ważniejszą niż prawo do zgromadzeń, by można było im przyznać pierwszeństwo, ingerując przy tym w tę drugą wartość.

Konieczność utrzymania porządku i bezpieczeństwa jako przesłanka ograniczająca prawo organizowania zgromadzeń na terenie uczelni

Ustawodawca w art. 230 ust. 1 p.s.w.²¹ określa katalog podmiotowy dotyczący możliwości realizowania prawa organizowania zgromadzeń na terenie uczelni. Do katalogu tego zaliczani są pracownicy uczelni, doktoranci oraz studenci. Jest to

¹⁴ Wyrok ETPC z dnia 2 października 2001 r. w sprawie *Stankov i the United Macedonian Organisation Ilinden przeciwko Bułgarii*, skarga nr 29221/95 i 29225/95, czy wyrok ETPC z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie *Djavit An przeciwko Turcji*, skarga nr 20652/92.

¹⁵ Wyrok ETPC z dnia 14 lutego 2006 r. w sprawie *Christian Deomocratic People's Party przeciwko Mołdawii*, skarga nr 28793/02

¹⁶ Wyrok ETPC z dnia 12 czerwca 2014 r. w sprawie *Primov przeciwko Rosji*, skarga nr 17391/06.

¹⁷ Wyrok ETPC z dnia 11 kwietnia 2013 r. w sprawie *Vyerentsov przeciwko Ukrainie*, skarga nr 20372/11.

¹⁸ Wyrok ETPC z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie *Vajnai przeciwko Węgrom*, skarga nr 33629/06.

¹⁹ Wyrok ETPC z dnia 12 czerwca 2014 r. w sprawie *Primov przeciwko Rosji*, skarga nr 17391/06.

²⁰ Wyrok ETPC z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie *Berladir i inni przeciwko Rosji*, skarga nr 34202/06, wyrok ETPC z dnia 3 października 2013 r. w sprawie *Kasparov przeciwko Rosji*, skarga nr 21613/07, czy wyrok ETPC z dnia 20 lutego 2014 r. w sprawie *Nosov i inni przeciwko Rosji*, skarga nr 9117/04 i 10441/04.

²¹ Okolicznościowa uroczystość, która jest organizowana przez władze wydziału nie będzie organizowaniem zgromadzenia, nie stanowi ona bowiem zgrupowania osób w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska, wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 448/11, LEX nr 1082762.

katalog zamknięty podmiotów uprawnionych, pozostałym osobom nie może być przyznany status organizatora zgromadzenia przeprowadzanego na terenie uczelni. Ograniczenie na gruncie tego przepisu dotyczy jedynie organizowania zgromadzenia, nie uczestniczenia w nim. Dodatkowo, ustawowe ograniczenie (art. 230 ust. 1 zd. 2 p.s.w.) dotyczy lokalu uczelni, zatem na zorganizowanie zgromadzenia w lokalu uczelni niezbędna jest zgoda rektora. Bez uzyskania takiej zgody zgromadzenie jest nielegalne.

Zamiar zorganizowania zgromadzenia organizatorzy powinni zgłosić rektorowi (zawiadamiają o tym zamiarze rektora) co najmniej na 24 godziny przed rozpoczęciem zgromadzenia, przy czym w sytuacjach uzasadnionych nagłością sprawy rektor może przyjąć zawiadomienie złożone w terminie krótszym, co wprost wynika z art. 230 ust. 2 p.s.w. Zawiadomienie rektora o zamiarze zorganizowania zgromadzenia na terenie uczelni jest obowiązkiem organizatora nawet wówczas, gdy nie jest wymagana zgoda organu uczelni, więc gdy ma się ono odbyć poza lokalem uczelni, lecz na jej terenie. Ustawodawca nie rozstrzyga o formie zgłoszenia, może być ono zatem dokonane w każdej formie prawnie dopuszczalnej, pozwalającej uzyskać rektorowi wiedzę co do zamiaru zorganizowania określonego zgromadzenia. Jedynie w nagłych sprawach rektor może przyjąć zawiadomienie, które zostało złożone później niż 24 godziny przed rozpoczęciem zgromadzenia. Przepis ten obok pozyskania stosownej informacji nie wyposaża rektora w określone kompetencje, jednak wiedza ta jest o tyle istotna, że pozwala na ewentualne uruchomienie stosownego instrumentarium przysługującego rektorowi jako organowi, który w ramach przyznanych przez ustawodawcę kompetencji nie tylko dba o przestrzeganie prawa, ale również o zapewnienie bezpieczeństwa na terenie uczelni.

Rektor, na gruncie art. 230 ust. 3 p.s.w., odmawia udzielenia zgody na zorganizowanie zgromadzenia w lokalu uczelni lub zakazuje zorganizowania oraz przeprowadzenia zgromadzenia, jeżeli cele lub program zgromadzenia naruszają przepisy prawa²². Zarówno w przypadku udzielenia zgody, jej odmowy, jak i zakazu zorganizowania oraz przeprowadzenia zgromadzenia rektor działa w prawnej formie decyzji administracyjnej. Według art. 66 ust. 2 p.s.w. rektor uczelni publicznej podejmuje decyzje we wszystkich sprawach dotyczących uczelni, z wyjątkiem spraw zastrzeżo-

²² Decyzja rektora o odmowie, czy wydany zakaz mają charakter związany, zostają wydane wyłącznie w przypadku, gdy cele lub program zgromadzenia naruszają przepisy prawa, E. Ura, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, W. Sanetra, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2013, s. 526. Decyzje o zakazie organizacji zgromadzenia muszą być wydawane w szczególnie uzasadnionych przypadkach, po przeprowadzeniu dogłębnej analizy oraz w oparciu o ściśle określone prawem kryteria, A. Kasicka, *Prawne aspekty reglamentacji zgromadzeń*, [w:] *Miejsce administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego*, M. Karpiuk (red.), Warszawa 2012, s. 268. Prawo organizowania zgromadzeń na terenie uczelni nie jest prawem absolutnym, rektor, jako organ uczelni rozstrzyga odmownie w sprawie udzielenia zgody na zorganizowanie zgromadzenia w lokalu uczelni, bądź też zakazuje zorganizowania oraz przeprowadzenia zgromadzenia, w przypadku, gdy cele lub program zgromadzenia naruszają przepisy prawa, M. Czuryk, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym po nowelizacji. Komentarz praktyczny*, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec (red.), Warszawa 2015, s. 315.

nych przez ustawę lub statut do kompetencji innych organów uczelni lub kanclerza (do tych spraw należy także dbanie o przestrzeganie prawa oraz zapewnienie bezpieczeństwa na terenie uczelni – art. 230 ust. 2 pkt 5 p.s.w.). Z kolei w myśl art. 66 ust. 5 p.s.w. do kompetencji rektora uczelni niepublicznej należą sprawy związane m.in. z przestrzeganiem prawa oraz zapewnieniem bezpieczeństwa na terenie uczelni, a także inne sprawy określone w statucie uczelni.

Według przepisów procesowych decyzja administracyjna rozstrzyga sprawę co do jej istoty w całości lub w części bądź w inny sposób kończy sprawę w danej instancji²³. Przyjąć zatem należy, że udzielenie zgody na zorganizowanie zgromadzenia w lokalu uczelni, jej odmowa, rozwiązanie zgromadzenia czy zakaz jego zorganizowania oraz przeprowadzenia na terenie uczelni odbywa się w drodze decyzji administracyjnej.

Odmowa udzielenia zgody na zorganizowanie zgromadzenia w lokalu uczelni bądź zakaz zorganizowania i przeprowadzenia zgromadzenia następują, gdy cele lub program zgromadzenia naruszają przepisy prawa. Rektor, wydając decyzję negatywną, musi zatem powołać konkretny przepis, który jest naruszony, jak również wykazać, że rzeczywiście narusza go cel (cele) zgromadzenia bądź jego program.

Ze względu na zakres swoich kompetencji i intensywność obowiązków rektor bardzo często sam nie może obserwować przebiegu zgromadzenia i bezpośrednio oceniać go pod kątem prawnym. Może jednak na zgromadzenie delegować swojego przedstawiciela, co wynika z art. 230 ust. 4 p.s.w.

Ustawodawca w dziale V p.s.w. „Utrzymanie bezpieczeństwa i porządku na uczelni” nie określa przepisów porządkowych determinujących organizację i przebieg zgromadzenia. To statut uczelni określa przepisy porządkowe dotyczące odbywania zgromadzeń, jak wskazuje art. 230 ust. 5 p.s.w. Przepis ten zobowiązuje zatem wewnętrznego prawodawcę w uczelni do określenia materii statutowej w ten sposób, by obejmowała ona przepisy porządkowe odnoszące się do odbywania zgromadzeń.

Podmiotem odpowiedzialnym za przebieg zgromadzenia, na gruncie art. 230 ust. 6 p.s.w., jest jego organizator. Przepis ten odnosi się wyłącznie do odpowie-

²³ Art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.). Rozstrzygnięcie sprawy co do istoty wywołuje skutek o charakterze procesowym, jak i materialnoprawnym, a zakończenie postępowania w sprawie wywiera bezpośrednio skutek procesowy, a materialny o tyle, że zamyka drogę do konkretyzacji praw, bądź obowiązków, J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 490. Każda sprawa, w której organ administracji publicznej dokonuje władczej konkretyzacji określonych uprawnień lub obowiązków jednostki, powinna być rozstrzygana w formie decyzji administracyjnej. Organ administracji publicznej stosuje normę prawa materialnego, która ma oparcie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Tego rodzaju norma nie działa wprost, lecz dla ukształtowania stosunku materialnoprawnego wymaga autorytatywnej (władczej) indywidualizacji oraz konkretyzacji, wyrok WSA z dnia 24 października 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 529/13, LEX nr 1413137. Rozstrzygnięcie sprawy w formie decyzji administracyjnej powinno wynikać wprost z przepisów materialnego prawa administracyjnego, wyrok NSA z dnia 3 lipca 2013 r., sygn. akt I OSK 2210/12, LEX nr 1429055.

działności przed organami uczelni. Odpowiedzialność organizatora jest jednak szersza, ponosi on obok odpowiedzialności dyscyplinarnej również cywilną.

Rektor uczelni bądź jego przedstawiciel po uprzedzeniu organizatorów rozwiązuje zgromadzenie, o ile przebiega ono z naruszeniem przepisów prawa, do czego upoważnia ich art. 230 ust. 7 p.s.w. Rozwiązanie zgromadzenia odbyć się powinno w formie decyzji administracyjnej, a kompetencje do wydania aktu stosowania prawa posiada zarówno sam rektor, jak i jego przedstawiciel. Powyższe może być podyktowane m.in. utrzymaniem bezpieczeństwa i porządku na uczelni.

Ustawodawca w przedmiocie rozwiązania zgromadzenia, które przebiega z naruszeniem przepisów prawa, powinien *de lege ferenda* przewidzieć możliwość ustnego wydania decyzji w tym zakresie, gdy jest to konieczne ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa oraz ochronę porządku publicznego, jeżeli zagraża życiu lub zdrowiu ludzi bądź mieniu w znacznych rozmiarach, zatem w sytuacjach dotyczących zagrożenia kwalifikowanego. Dynamika zagrożenia w czasie trwania zgromadzenia może uzasadniać podjęcie natychmiastowej decyzji w formie ustnej, gdy procedowanie w formie pisemnej trwa dłużej i może nie pozwolić na uniknięcie niepożądanych skutków zagrożenia.

Zakończenie

Wolność zgromadzeń jako wolność konstytucyjna, której uszczegółowienia dokonał ustawodawca, nie jest absolutna i w niektórych przypadkach może być ograniczana. Okoliczności uzasadniające ingerencję w konstytucyjną sferę wolnościową muszą być jednak określone w akcie rangi ustawowej, przy czym ingerencja ta nie może być dorozumiana bądź podlegać wykładni rozszerzającej, jak też być nadmierną. Jedną z normatywnych przesłanek uzasadniających ograniczenie wolności zgromadzeń jest kwestia utrzymania porządku i bezpieczeństwa, w tym także na terenie uczelni korzystającej z przymiotu autonomii.

Postawiony we wstępie cel artykułu, którym było wskazanie mechanizmów prawnych determinujących organizowanie zgromadzeń na terenie uczelni, charakteryzowanych poprzez pryzmat zapewnienia porządku i bezpieczeństwa, został zrealizowany i oparty zarówno na przepisach krajowych, jak i międzynarodowych.

Summary

The freedom of assembly on university premises and maintaining law and order

Key words: freedom of assembly, university, maintaining law and order, rector power.

The freedom of assembly (i.e. participating and organizing) is one of the rights of every man and citizen. This freedom, however, may be limited in specific cases including, among others, maintaining safety and order, which can result in curbing the right to assemble. Although assemblies may also be held on the university premises, it does not mean organizers decide independently. Such a situation requires a rector's acceptance or confirmation. Maintaining law and order within the university area can also be a prerequisite to limit the constitutional freedom of assembly with the rector's competence in this matter.