

Wyrok z 10 listopada 2004 r., Kp 1/04

## ZAKAZ MASKOWANIA SIĘ PRZEZ UCZESTNIKÓW DEMONSTRACJI. ODPOWIEDZIALNOŚĆ JEJ ORGANIZATORA ZA WYRZĄDZONE SZKODY

Rodzaj postępowania: <b>kontrola prewencyjna ustawy</b> Inicjator: Prezydent RP	Skład orzekający: pełny skład	Zdanie odrębne: 1
--	----------------------------------	----------------------

Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli
Niedopuszczalność odbywania zgromadzeń z udziałem osób, których wygląd zewnętrzny uniemożliwia ich identyfikację  [Ustawa z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach oraz ustawy Prawo o ruchu drogowym: art. 1 pkt 1 i 6, dotyczące art. 3 ust. 2 i art. 12 ust. 1 pkt 4 prawa o zgromadzeniach z 5 lipca 1990 r.]	Zasada demokratycznego państwa prawnego Przesłanki ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw Wolność zgromadzeń  [Konstytucja: art. 2, art. 31 ust. 3, art. 57]
Odpowiedzialność organizatora zgromadzenia – solidarnie ze sprawcą – za szkodę wyrządzoną w trakcie zgromadzenia lub bezpośrednio po jego rozwiązaniu  [Ustawa z 2 kwietnia 2004 r. (jw.): art. 1 pkt 5, dodający do prawa o zgromadzeniach (jw.) nowy przepis art. 10a ust. 2]	Zasada demokratycznego państwa prawnego Wolność zgromadzeń  [Konstytucja: art. 2 i art. 57]

Konstytucja RP zapewnia „każdemu” wolność „organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich” (art. 57). Organizowanie zgromadzeń uregulowane jest w ustawie z 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach. Zgromadzeniem w rozumieniu ustawy jest „zgrupowanie co najmniej 15 osób, zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska”.

W wyniku analizy przebiegu i skutków demonstracji ulicznych, w których dochodziło do ekscesów naruszających pokojowy charakter zgromadzenia, polegających zwłaszcza na atakowaniu funkcjonariuszy sił porządkowych i wyrządzaniu szkód materialnych, Rada Ministrów zaproponowała – w ramach projektu ustawy nowelizującej prawo o zgromadzeniach i prawo o ruchu drogowym – wprowadzenie zakazu maskowania się (ukrywania twarzy) przez uczestników zgromadzeń oraz ustanowienie solidarnej odpowiedzialności cywilnej organizatora zgromadzenia wraz ze sprawcą szkody. Propozycje te zostały zaakceptowane przez parlament i znalazły wyraz w noweli z 2 kwietnia 2004 r.

Powyższe zmiany zostały zaskarżone przez Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej (art. 122 ust. 3 Konstytucji). Wnioskodawca zarzucił ich niezgodność z konstytucyjną gwarancją wolności zgromadzeń (art. 57) w związku z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3), a także zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2).

Innych punktów noweli z 5 lipca 2004 r. Prezydent nie kwestionował.

Z rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego, uznającym zaskarżone przepisy za niegodne z Konstytucją, nie zgodził się **sędzia Jerzy Stepien**, który złożył zdanie odrębne.

## ROZSTRZYGNIĘCIE

1. Art. 1 pkt 1 zaskarżonej ustawy nowelizującej z 2 kwietnia 2004 r., zmieniający art. 3 ust. 2 ustawy – Prawo o zgromadzeniach w zakresie, w jakim zakazuje uczestnictwa w zgromadzeniach osobom, których wygląd zewnętrzny uniemożliwia ich identyfikację, jest niezgodny z art. 2 oraz z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Art. 1 pkt 5 zaskarżonej ustawy, dodający do prawa o zgromadzeniach (jw.) przepis art. 10a ust. 2 (solidarna odpowiedzialność organizatora zgromadzenia – wraz ze sprawcą – za szkodę), jest niezgodny z art. 2 oraz z art. 57 Konstytucji.

3. Art. 1 pkt 6 zaskarżonej ustawy, nadający art. 12 ust. 1 pkt 4 prawa o zgromadzeniach (jedna z podstaw do rozwiązania zgromadzenia przez przedstawiciela organu gminy) brzmienie: „wygląd zewnętrzny uczestników zgromadzenia uniemożliwia ich identyfikację”, jest niezgodny z art. 2 oraz z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Przepisy wskazane w punktach 1-3 **nie są nerozerwalnie związane z całą ustawą.**

## GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Zasada określoności przepisów, zwłaszcza gdy przewidują one możliwość sankcji, jest jednym z elementów zasad pewności prawa i zaufania obywatela do państwa, znajdujących podstawę w klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).
2. Uzależnienie dopuszczalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności od ich ustanowienia „tylko w ustawie” (art. 31 ust. 3 Konstytucji) jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element idei państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane „tylko” w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności tak, aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Ustawodawca nie powinien w wyniku niejasnego sformułowania przepisu pozostawiać organom stosującym prawo nadmiernej swobody prowadzącej do ustalania w praktyce zakresu przedmiotowego i podmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki.
3. Wolność zgromadzeń stanowi jeden z istotnych elementów współczesnego standardu państwa demokratycznego. Chociaż wolność zgromadzeń, podobnie jak wolność zrzeszania się, są przejawami idei wolności myśli i opinii, to współcześnie stanowią one dwie odrębne kategorie prawne, co znajduje wyraz również w tekście Konstytucji (art. 57 i 58). Zgromadzenie publiczne ma charakter okazjonalny, czym różni się od stowarzyszenia, którego istnienie zakłada względnie trwałe relacje między jego członkami. W odróżnieniu od korzystania z wolności stowarzyszania się, a także od udziału w zgromadzeniach czy zebraniach o charakterze prywatnym, uczestnictwo w zgromadzeniu publicznym nie jest określone imiennie. Prawo uczestnika zgromadzenia publicznego do zachowania anonimowości należy do istotnych elementów treści normatywnej konstytucyjnej wolności zgromadzeń.
4. Pokojowy charakter zgromadzenia jest fundamentalną cechą demokratycznego standardu wolności zgromadzenia. Przestrzeganie pokojowego charakteru zgromadzenia jest zara-

zem warunkiem korzystania z tej wolności. Konstytucyjna ochrona wolności zgromadzeń dotyczy wyłącznie zgromadzeń pokojowych. Naruszenie pokojowego przebiegu zgromadzenia lub poważne i bezpośrednie zagrożenie dla jego pokojowego charakteru, które mogłoby spowodować naruszenie podstawowych wartości konstytucyjnych wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, może powodować ograniczenia w korzystaniu z wolności uczestnictwa w zgromadzeniu. W szczególności ograniczeniom mogłoby wówczas podlegać anonimowy charakter uczestnictwa w zgromadzeniu publicznym.

5. Prawo do zachowania anonimowości nie dotyczy organizatorów zgromadzenia. Organizator nie może być anonimowy, a jego odpowiedzialność za zorganizowanie i przebieg zgromadzenia wiąże się z należyтым wykonaniem czynności wymaganych przez ustawę.
6. Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach w art. 3 ust. 2 ogranicza konstytucyjną wolność zgromadzeń, zakazując uczestnictwa w zgromadzeniach osobom posiadającym przy sobie „broń, materiały wybuchowe lub inne niebezpieczne narzędzia”. To ograniczenie wolności zgromadzeń, mające charakter prewencyjny, nie budzi wątpliwości. Dopuszczenie do uczestnictwa w zgromadzeniu publicznym takich osób stanowiłoby bowiem poważne zagrożenie dla pokojowego charakteru zgromadzenia, a w rezultacie dla wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.
7. Inaczej wypada ocena konstytucyjna zmiany wskazanej w punkcie 1 sentencji. Zakazanie uczestnictwa w zgromadzeniach osobom, „których wygląd zewnętrzny uniemożliwia ich identyfikację”, stanowiłoby ograniczenie wolności uczestnictwa w zgromadzeniach, które nie jest konieczne w celu zapewnienia ich pokojowego przebiegu. Ograniczenie to dotyczyłoby nie tylko osób celowo zamaskowanych, których rodzaj przebrania mogłoby sygnalizować agresywne zachowanie i ewentualne zagrożenie dla wartości konstytucyjnych wyrażonych w art. 31 ust. 3. Zakaz uczestnictwa dotyczyłby także osób, których nie można zidentyfikować bądź z powodu naturalnych okoliczności, bądź też celowego przebrania, ale takiego, które jest środkiem wyrażania określonego stanowiska w odniesieniu do jakiegoś problemu, sytuacji czy faktu, nie sygnalizuje zaś agresywnego zachowania i ewentualnych zagrożeń dla pokojowego charakteru zgromadzenia. Wobec takich osób zakaz uczestnictwa w zgromadzeniach stanowiłby oczywistą, nadmierną ingerencję w konstytucyjną wolność uczestniczenia w zgromadzeniach publicznych. Ograniczenie wolności zgromadzeń polegające na ograniczeniu możliwości uczestnictwa w nich w sposób anonimowy nie jest konieczne również dlatego, że ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji daje wystarczające możliwości ingerencji policji w przebieg zgromadzeń w przypadku zagrożenia dla ich pokojowego charakteru, w tym także możliwość ustalenia tożsamości osób uczestniczących w zgromadzeniach (art. 15 ust. 1 pkt 1 tej ustawy).
8. Niezdefiniowanie w regulacji wskazanej w punkcie 1 kluczowego pojęcia – „osoba, której wygląd zewnętrzny uniemożliwia jej identyfikację” – pozostawia organom władzy publicznej swobodę ustalania ostatecznego kształtu ograniczeń, a w szczególności wyznaczania jej zakresu. Na podstawie nieprecyzyjnego przepisu znowelizowanego prawa o zgromadzeniach podejmowane byłyby decyzje oparte na swobodnym uznaniu decydenta. Stosowanie tego przepisu nie tylko nie usunie, ale jeszcze pogłębi niedomogi legislacyjne.
9. Dopuszczalne ograniczenia wolności zgromadzeń mogą wiązać się również z wprowadzeniem wyraźnych podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej organizatora zgromadzenia. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca może ustanowić każdą postać odpowiedzialności, nie uwzględniając konieczności poszukiwania racjonalnego kompromisu między interesem publicznym, związanym z pokojowym i bezpiecznym przebiegiem zgromadzenia, a wolnością jego organizowania. Środki stosowane przez ustawodawcę nie

mogą wykraczać poza granice proporcjonalności wyznaczone przez art. 31 ust. 3 Konstytucji.

10. Na etapie kontroli prewencyjnej Trybunał Konstytucyjny z natury rzeczy nie ma możliwości odwołania się do praktyki orzeczniczej i może operować jedynie hipotezami co do kierunków wykładni badanej regulacji. Mimo to w ramach kontroli prewencyjnej, dokonując – z punktu widzenia wymagania dostatecznej określoności przepisów prawnych wynikającego z art. 2 Konstytucji – oceny regulacji mającej istotne znaczenie dla urzeczywistnienia jednej z podstawowych wolności w demokratycznym państwie prawnym (w tym wypadku: wolności zgromadzeń), Trybunał nie może abstrahować od przypuszczalnych rozbieżności interpretacyjnych.
11. Z powyższego punktu widzenia na negatywną ocenę zasługuje formuła odpowiedzialności wyrażona w nowym art. 10a ust. 2 prawa o zgromadzeniach, o którym mowa w punkcie 2 sentencji. Przepis ten stanowi, że „za szkody wyrządzone przez uczestnika zgromadzenia podczas jego przebiegu lub bezpośrednio po jego rozwiązaniu organizator zgromadzenia odpowiada solidarnie ze sprawcą szkody”. Unormowanie to jest z kilku powodów niejasne. Po pierwsze, ustęp 1 tego samego artykułu zobowiązuje organizatora zgromadzenia oraz jego przewodniczącego „do organizacji zgromadzenia w taki sposób, aby zapobiec możliwości powstania podczas jego przebiegu lub bezpośrednio po jego rozwiązaniu szkody z winy uczestnika zgromadzenia”. Nie jest jasna relacja między oboma przepisami. Gdyby celem ustawodawcy było zawężenie zakresu solidarnej odpowiedzialności organizatora do szkód powstałych z winy uczestnika zgromadzenia, wystarczyłoby w ust. 2 odwołać się do ust. 1. Po drugie – to, czy ktoś jest „uczestnikiem zgromadzenia”, czy nim nie jest, może stać się w konkretnej sytuacji masowego zgromadzenia publicznego trudne do stwierdzenia. Po trzecie – trudna może być także ocena, czy szkoda została wyrządzona „bezpośrednio po rozwiązaniu zgromadzenia”, czy też nie, tym bardziej że zaskarżony przepis nie określa, czy dotyczy to tylko szkód wyrządzonych w miejscu zgromadzenia. Niejasność zaskarżonego przepisu prowadzi do braku jego określoności i braku pewności prawa oraz pozostawia nadmierną swobodę organom stosującym prawo.
12. Odpowiedzialność odszkodowawcza na zasadzie ryzyka, będąc formą zaostrzonej odpowiedzialności *ex delicto*, niezależnej od winy podmiotu ponoszącego odpowiedzialność, zawsze powinna być uzasadniona istnieniem wyraźnego motywu legislacyjnego wskazującego na celowość odstąpienia od reguły ogólnej, a związanego czy to z istnieniem wskazanego wyżej stosunku zależności, czy np. z osiągnięciem z określonej aktywności pewnych efektów gospodarczych. Potwierdzają to reguły odpowiedzialności ukształtowane w szczególności w art. 435 k.c. (odpowiedzialność prowadzącego przedsiębiorstwo wprowadzane w ruch przy pomocy sił przyrody) czy w art. 449<sup>1</sup> i nast. k.c. (odpowiedzialność za produkt niebezpieczny wprowadzany do obrotu), które wyraźnie łączą ryzyko użycia nowoczesnej technologii z zaostrzoną formułą odpowiedzialności podmiotu osiągającego korzyści z tego tytułu. Na tle badanego rozwiązania, o którym mowa w punkcie 2 sentencji, trudno jest natomiast określić motyw uzasadniający przyjęcie zaostrzonej formuły odpowiedzialności. Nie jest nim oddziaływanie prewencyjne, ponieważ nawet zachowanie najwyższego stopnia staranności przez organizatora zgromadzenia nie będzie pozwalało na wyłączenie jego odpowiedzialności. Nasuwa się raczej wniosek, że celem tej zaostrzonej formuły odpowiedzialności jest wywołanie u potencjalnych organizatorów zgromadzenia swoistego efektu antymotywacyjnego – zniechęcenie ich do jego zorganizowania.
13. Z racji wskazanych w tezach 10-12 należy stwierdzić, że analizowane unormowanie ujmuje odpowiedzialność odszkodowawczą organizatora zgromadzenia zbyt szeroko, co

wiąże się z całkowitym w praktyce przerzuceniem na niego ryzyka ewentualnych szkód i nałożeniem obowiązków niemożliwych do spełnienia, co prowadzi do naruszenia równowagi, o której mowa w tezie 9. Badany model odpowiedzialności organizatora narusza zatem wolność organizowania zgromadzeń, wynikającą z art. 57 Konstytucji.

14. Istnieje pewna symetria między zakazem zgromadzenia publicznego a jego rozwiązaniem. Zarówno zakaz odbycia zgromadzenia, jak i jego rozwiązanie są najbardziej restrykcyjnymi środkami ograniczenia wolności zgromadzeń publicznych. Rozwiązanie zgromadzenia jest środkiem ostatecznym, pozbawiającym korzystania z konstytucyjnej wolności zgromadzeń. Możliwość rozwiązania zgromadzenia publicznego może przewidywać jedynie precyzyjnie sformułowany przepis ustawy, na wypadek sytuacji, gdy dochodzi do poważnego i bezpośredniego zagrożenia pokojowego charakteru zgromadzenia, a w konsekwencji do zagrożenia jednej z wartości konstytucyjnych wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.
15. Przepis art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej z 2 kwietnia 2004 r. w zakresie zaskarżonym przez Prezydenta RP (zob. punkt 3 sentencji) stwarza możliwość rozwiązania zgromadzenia przez przedstawiciela organu gminy, a więc najdalej idącej ingerencji w przebieg zgromadzenia, w sytuacji, gdy „wygląd zewnętrzny uczestników zgromadzenia uniemożliwia ich identyfikację”. Decyzja taka miałaby być podjęta na podstawie przepisu nieprecyzyjnego i niejasnego, zawierającego zwroty niespełniające wymogów dostatecznej określoności (por. tezy odnoszące się do punktu 1 sentencji). Podmiotowi podejmującemu decyzję pozostawiona byłaby nadmierna swoboda oceny przesłanek umożliwiających rozwiązanie zgromadzenia.
16. Ograniczenie wolności zgromadzeń zawarte w unormowaniu wskazanym w punkcie 3 sentencji nie jest też konieczne. Obowiązująca ustawowa regulacja ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnej wolności zgromadzeń, zawarta w szczególności w prawie o zgromadzeniach oraz w ustawie o Policji (jw.), daje wystarczające środki likwidacji incydentów, które mogłyby stać się zagrożeniem dla pokojowego charakteru zgromadzenia. Obowiązujący art. 12 ust. 1 pierwszej z wymienionych ustaw daje możliwość rozwiązania zgromadzenia przez przedstawiciela gminy, jeżeli przebieg zgromadzenia „zagroza życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach” bądź gdy narusza przepisy tej ustawy lub ustaw karnych, a przewodniczący zgromadzenia, uprzedzony o konieczności jego rozwiązania, wzbrania się to uczynić. Rozwiązanie zgromadzenia następuje tutaj na podstawie oceny sytuacji, że zgromadzenie traci swój pokojowy charakter. Wolność zgromadzeń nie podlega wtedy ochronie prawnej, gdyż przebieg zgromadzenia wskazuje na potrzebę ochrony tak istotnych wartości jak zdrowie, życie ludzkie czy mienie w znacznych rozmiarach. Z kolei na podstawie przepisów ustawy o Policji możliwe jest identyfikowanie osób uczestniczących w zgromadzeniu, i to już wówczas, gdy występują pojedyncze incydenty lub inne fakty mogące stanowić zagrożenie dla pokojowego charakteru zgromadzenia.

#### GLÓWNE ARGUMENTY ZDANIA ODRĘBNEGO

- W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny słusznie przyjmuje, że w trybie kontroli prewencyjnej domniemanie konstytucyjności ustawy jest silniejsze niż w przypadku ustawy obowiązującej. Przepisy badane w trybie kontroli prewencyjnej nie mogą bowiem zostać skonfrontowane z praktyką, w szczególności z ich interpretacją w ustaloną procesie stosowania prawa. Za mniejszym rygoryzmem w ocenie konstytucyjności ustawy na etapie kontroli prewencyjnej przemawia również to, że wydane w tym trybie orzeczenie Trybunału uznające zgodność z Konstytucją badanego przepisu nie stoi na przeszkodzie ponownemu zbadaniu konstytucyjności tego samego przepisu na podstawie tych samych wzorców konstytucyjnych (nie zachodzi wówczas powaga rzeczy osądzonej ani nie ma zastosowania zasada „*ne bis in idem*”).

- Leżące u źródeł badanej nowelizacji przedłożenie rządowe zostało, co do zasady, przyjęte przez obie izby parlamentu. A zatem zarówno rząd, jak i parlament, po dyskusjach i z zachowaniem stosownych procedur, zgodnie uznały, że problematyka objęta zaskarżonymi przepisami jest istotna na tyle, że wymaga specjalnej, nowej regulacji, odpowiadającej duchowi czasu i wymogom życia publicznego. Stwierdzenie przez Trybunał niekonstytucyjności przepisów wprowadzających zakaz uczestniczenia w zgromadzeniach przez osoby, których wygląd zewnętrzny uniemożliwia ich identyfikację, oraz określających solidarną odpowiedzialność organizatora zgromadzenia za szkodę wyrządzoną przez uczestnika może wywołać mylne wrażenie, że dotychczasowe regulacje ustawowe są wystarczające, a w każdym razie nie wymagają modyfikacji.
- Burzliwy rozwój życia publicznego w ostatnich latach, mnogość jego form, w tym pojawienie się niemal nieograniczonych możliwości społecznego komunikowania się poprzez media elektroniczne, nakazują spojrzeć na konstytucyjne prawo organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich z innego już punktu widzenia niż określony przez tradycję dziewiętnastowieczną czy niedawne doświadczenia totalitaryzmu. Zniesienie cenzury, pojawienie się wolnych, całkowicie niezależnych od ośrodków władzy publicznej mediów, budowanie społeczeństwa obywatelskiego – wszystko to sprawia, że współcześnie zmieniają się także dotychczasowe funkcje pokojowych zgromadzeń, rosną także społeczne koszty ich organizowania. Ustawodawca musi dostrzec ten nowy stan rzeczy i odpowiednio reagować, poszukując najodpowiedniejszych form równoważenia różnych interesów.
- Oceniając badane unormowania, Trybunał czyni to w odniesieniu do każdego przepisu osobno, poddając każdy z tych przepisów wyłącznie wykładni językowej i wyprowadzając wnioski skrajnie niekorzystne z konstytucyjnego punktu widzenia, co ma uzasadniać zarzut braku dostatecznej precyzji. Tymczasem zabieg taki nie byłby uzasadniony nawet w trakcie kontroli następczej, skoro priorytet ma wykładnia ustaw w zgodzie z Konstytucją; tym bardziej więc budzi wątpliwości posłużenie się taką techniką interpretacyjną w trybie kontroli prewencyjnej. Należało postąpić inaczej: znaleźć w tekście ustawy nowelizującej i jej uzasadnieniu odpowiedź na pytanie, co jest jej celem, i dopiero na tej podstawie dokonać oceny konstytucyjności badanych rozwiązań.
- Porządek publiczny domaga się realnej odpowiedzialności za powodowanie szkód, co w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji może uzasadniać ustawowe ograniczenie anonimowości zgromadzeń publicznych.
- Zakaz uczestniczenia w zgromadzeniach przez osoby, „których wygląd zewnętrzny uniemożliwia ich identyfikację”, nie powinien być rozpatrywany wyłącznie w perspektywie ochrony pokojowego charakteru zgromadzenia. Badana nowelizacja stanowiła próbę kompleksowego uregulowania problematyki odpowiedzialności za szkody powstałe podczas zgromadzenia, słusznie wychodząc z założenia, że dotychczasowe, zawarte wyłącznie w kodeksie cywilnym, instytucje odpowiedzialności za szkody są niewystarczające. Jeśli tak, to rozpatrywany zakaz jawi się jako rozwiązanie racjonalne – ułatwiające, a nawet wręcz umożliwiające organizatorowi zgromadzenia ustalenie sprawcy szkody w przypadku jej powstania. Solidarna ze sprawcą szkody odpowiedzialność organizatora musi zakładać, że w przypadku naprawienia szkody przez organizatora ten ostatni ma realną możliwość regresu wobec sprawcy.
- Nawet przyjęcie, że zakwestionowane brzmienie art. 10a ust. 2 prawa o zgromadzeniach implikuje odpowiedzialność organizatora za szkody wyrządzone przez uczestnika na zasadzie ryzyka, nie musi prowadzić do dyskwalifikacji tego przepisu w świetle standardów konstytucyjnych. Przypadki odpowiedzialności na zasadzie ryzyka nie zostały raz na zawsze skatalogowane. Krąg podmiotów ponoszących taką odpowiedzialność sukcesywnie się powiększa, stale wzrasta też przedmiotowy zakres tej odpowiedzialności. Dzieje się tak, ponieważ komplikuje się życie społeczne i relacje pomiędzy jego uczestnikami. Komplikują się także mechanizmy zgromadzeń, co musi również prowadzić do zwiększenia zakresu odpowiedzialności ich organizatorów za powstałe w ich wyniku szkody. Wobec konstytucyjnej konieczności poszanowania praw i wolności tej – najczęściej przeważającej – części społeczeństwa, która w danym zgromadzeniu nie uczestniczy, nakłada to na organizatorów nowe obowiązki, które muszą być kompatybilne z obowiązkami uczestników. Ustawodawca ma więc nie tylko prawo, ale i obowiązek poszukiwania nowych konstrukcji, które zoptimalizują relacje między uczestnikami zgromadzenia, jego organizatorem i pozostałą, bierną wobec zgromadzenia częścią społeczności.

#### Przepisy Konstytucji

**Art. 2.** Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

**Art. 31.** [...] 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla

ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

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

**Art. 122.** [...] 3. Przed podpisaniem ustawy Prezydent Rzeczypospolitej może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją. Prezydent Rzeczypospolitej nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją.

4. Prezydent Rzeczypospolitej odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją. Jeżeli jednak niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozdzielnie związane z całą ustawą, Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.