

Dawid Radziszewski* 

Wolność zgromadzeń na gruncie Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest omówienie instytucji służących urzeczywistnieniu wolności zgromadzeń przewidzianych w Ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Wspomniana ustawa stanowi *lex specialis* względem unormowań ogólnych dotyczących zgromadzeń, które obejmuje zgromadzenia na terenie uczelni. W opracowaniu przeanalizowano aspekty organizacji zgromadzeń, ich przeprowadzania, rozwiązywania oraz odpowiedzialności za ich przebieg. Unormowania ustawowe odniesiono do przepisów porządkowych dotyczących zgromadzeń zawartych w statutach Uniwersytetu Jagiellońskiego, Uniwersytetu Łódzkiego oraz Uniwersytetu Warszawskiego. Co więcej, przepisy ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce przedstawiono na tle porównawczym Ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach. Analizie poddano również orzecznictwo dotyczące zgromadzeń na terenie uczelni. W ramach wniosków końcowych przedstawiono postulaty *de lege ferenda* dotyczące unormowań ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, które mają na celu pełniejsze urzeczywistnienie wolności zgromadzeń na uczelni.

Słowa kluczowe: wolność zgromadzeń, uczelnia, szkolnictwo wyższe, prawa człowieka, prawa studenta

Freedom of assembly under the Act of 20th of July 2018 – the Law on Higher Education and Science

Abstract

The purpose of this article is to discuss the institutions, which safeguard the freedom of assembly provided by the Act of 20th of July 2018 – the Law on Higher Education and Science. The aforementioned Act constitutes *lex specialis* to the general regulations concerning assemblies, which covers assemblies

* Magister prawa, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji, e-mail: radziszewski.d.p@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-1579-9153>



© by the author, licensee University of Lodz – Lodz University Press, Lodz, Poland. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license CC-BY-NC-ND 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)
Received: 11.09.2025. Verified: 10.10.2025. Accepted: 31.03.2026.

on university premises. The study analyses aspects of the organisation of assemblies, their conduct, dissolution and responsibility for the actions of their participants. The regulations of the Act are discussed in the context of the rules of conduct concerning assemblies contained in the statutes of the Jagiellonian University, the University of Łódź and the University of Warsaw. Furthermore, the provisions of the Law on Higher Education and Science are presented in comparison with the Act of 24th of July 2015 – Law on Assemblies. The analysis also covers case law concerning assemblies on university premises. The final conclusions present *de lege ferenda* proposals concerning the provisions of the Law on Higher Education and Science, which aim to more fully realise the freedom of assembly at universities.

Keywords: freedom of assembly, university, higher education, human rights, student rights

1. Wprowadzenie

Wolność zgromadzeń jest szczególnie istotnym uprawnieniem jednostki, które w polskim porządku prawnym objęte jest normatywną gwarancją w art. 57 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹. Znajduje również potwierdzenie w wielu wiążących Polskę aktach prawa międzynarodowego i unijnego gwarantujących przestrzeganie praw człowieka², co ma zasadnicze znaczenie z perspektywy nie tylko hierarchicznie ukształtowanego systemu źródeł prawa, ale także wykładni prawa sprzyjającej prawu międzynarodowemu i unijnemu³.

Nie wdając się w dłuższe rozważania dotyczące wspomnianych normatywnych gwarancji wolności zgromadzeń (niebędących przedmiotem tego opracowania), należy stwierdzić, że dla urzeczywistnienia tej wolności najistotniejsze są przepisy ustawowe ustanawiające tryb organizacji zgromadzenia, jego odbywania i rozwiązania oraz właściwą ścieżkę odwoławczą pozwalającą na ochronę praw jednostki. Unormowania ogólne dla zgromadzeń odbywanych na otwartej przestrzeni przewiduje Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach⁴ ciesząca się dużym zainteresowaniem badaczy prawa konstytucyjnego. Z kolei zasady organizacji zgromadzeń wewnątrz budynków normują przepisy prawa prywatnego. Stąd też wolność zgromadzeń w odniesieniu do zgromadzeń tego rodzaju doznaje ograniczeń związanych z ochroną własności i innych praw rzeczowych przewidzianą w Kodeksie cywilnym⁵, która czerpie swoje źródło z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP. Co więcej, ogranicza ją autonomia podmiotów prawa prywatnego uprawnionych do udostępnienia pomieszczeń budynku w ramach użyczenia lub najmu. Wiąże się to z zasadą swobody umów przewidzianą w art. 353¹ k.c., w ramach której, jak wskazuje K. Czub: „strony mogą swobodnie decydować o tym, czy w ogóle wejść w relację cywilnoprawną”⁶, a tym samym nie udostępnić wnętrza budynku na cel organizacji zgromadzenia zgodnie z własną wolą. Nie zmienia to jednak faktu, że tego rodzaju zgromadzenie również jest chronione przez normatywne

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

2 W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 57, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, LEX/el., teza 2.

3 P. Tuleja, *Komentarz do art. 9, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 55–57.

4 T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1389, dalej: p.z.

5 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1071), dalej: k.c.

6 K. Czub, *Komentarz do art. 353¹, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2024, s. 680.

gwarancje wolności zgromadzeń, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego⁷ oraz organów Rady Europy⁸.

Warto zauważyć, że w polskim porządku prawnym, oprócz opisanych wyżej przepisów ogólnych dotyczących zgromadzeń, istnieje szczególny reżim prawny dotyczący organizacji zgromadzeń na terenie uczelni, ustanowiony w art. 52 Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁹. Wyodrębnienie zasad organizacji zgromadzeń na terenie uczelni względem przepisów ogólnych o zgromadzeniach towarzyszy polskiemu porządkowi prawnemu od początku III Rzeczypospolitej Polskiej, czego świadectwem jest brzmienie art. 180 Ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym¹⁰ oraz art. 230 Ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym¹¹. Przepisy szczególne dotyczące zgromadzeń w przestrzeni akademickiej zostały wprowadzone nie bez przyczyny – jak celnie zauważają P. Czarny i B. Naleziński oraz J. Woźnicki – stanowią bowiem potwierdzenie autonomii uczelni¹². Celem niniejszego artykułu jest omówienie tego autonomicznego reżimu organizacji zgromadzeń.

2. Definicja zgromadzenia na gruncie Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

Analizując brzmienie art. 52 p.sz.w.n., w oczy rzuca się brak definicji zgromadzenia. Może to świadczyć o pewnych niedomaganiach tej regulacji, choć dotychczas nie ujawniły się one w praktyce stosowania prawa. Definicję zgromadzenia na gruncie p.sz.w.n. należy rekonstruować ze zdawkowej regulacji zawartej w art. 52, ogółu norm ustawy oraz zakreślonych we wstępie norm konstytucyjnych, prawno-międzynarodowych i unijnych. Co ważne, zastosowanie w tym zakresie definicji zgromadzenia z art. 3 ust. 1 p.z. byłoby zupełnie chybione ze względu na odmienne unormowanie miejsca odbycia zgromadzenia w p.sz.w.n. Ponadto zakres podmiotowy organizatorów zgromadzenia na terenie uczelni został w art. 52 ust. 1 p.sz.w.n. zawężony do członków wspólnoty uczelni, którymi na gruncie art. 10 ust. 1 p.sz.w.n. są pracownicy uczelni, doktoranci i studenci. Współgra to z poruszaną w doktrynie intencją ustawodawcy zmierzającą do upodmiotowienia tych grup funkcjonujących w przestrzeni akademickiej. Jednocześnie art. 52 p.sz.w.n. nie wyklucza uczestnictwa osób spoza wspólnoty uczelni¹³. Bywa ono jednak limitowane w prawie wewnętrznym uczelni w ramach przepisów porządkowych dotyczących odbywania zgromadzeń zawieranych w statutach uczelni na mocy art. 34 ust. 1 pkt 12 p.sz.w.n. Przykładem tego zjawiska jest brzmienie § 223 ust. 1 Statutu Uniwersytetu Jagiellońskiego, zgodnie z którym: „[w] zgromadzeniu organizowanym na terenie Uniwersytetu mogą za zgodą Rektora uczestniczyć także osoby zaproszone przez organizatora zgromadzenia”¹⁴, czy § 159 ust. 2 Statutu Uniwersytetu Warszawskiego, który stanowi, że: „[w] zgromadzeniu organizowanym

7 Zob. wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK 2000, nr 5, poz. 142.

8 Zob. postanowienie EKPC z 10 października 1979 r., *Rassemblement jurassien et Unité jurassienne przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 8191/78, D.R. 17, s. 108; wyrok ETPC z 6 maja 2003 r., *Appleby i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 44306/98, Reports of Judgments and Decisions 2003-VI.

9 T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1571 ze zm., dalej: p.sz.w.n.

10 T.j. Dz.U. z 1990 r., nr 65, poz. 385 ze zm.

11 T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2183.

12 P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998, s. 93; J. Woźnicki, *Komentarz do art. 52, [w:] Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. J. Woźnicki, Warszawa 2019, s. 186.

13 J. Woźnicki, *Komentarz do art. 52*, s. 69.

14 Statut w brzmieniu ustalonym załącznikiem do uchwały nr 37/V/2019 Senatu Uniwersytetu Jagiellońskiego z dnia 29 maja 2019 r. ze zm. wprowadzonymi uchwałami Senatu Uniwersytetu Jagiellońskiego: nr 97/XI/2019 z dnia 27 listopada 2019 r., nr 19/III/2020 z dnia 25 marca 2020 r., nr 61/VI/2020 z dnia 24 czerwca 2020 r., nr 75/IX/2020 z dnia 30 września 2020 r.,

na terenie lub w budynku Uniwersytetu mogą za zgodą Rektora uczestniczyć osoby zaproszone przez organizatora spoza wspólnoty Uniwersytetu”¹⁵.

Art. 52 ust. 1 p.sz.w.n. wskazuje, że zgromadzenie podlegające zakresowi normowania tej ustawy musi się odbywać na terenie uczelni. Jednocześnie przywołany przepis przewiduje możliwość odbycia zgromadzenia zarówno na otwartej przestrzeni, jak i w lokalu uczelni. Jest to istotna różnica względem p.z., którego przepisy zgodnie z art. 3 ust. 1 dotyczą wyłącznie zgromadzeń odbywanych na otwartej przestrzeni, której rozumienie jest szeroko omawiane w doktrynie. Jak wskazują S. Gajewski i A. Jakubowski, za otwartą przestrzeń w odniesieniu do zgromadzeń publicznych należy uznać taką: „w którą wkroczenie nie napotyka zasadniczych przeszkód”¹⁶. W kontekście omawianej problematyki jeszcze cenniejsze wydają się uwagi J. Blicharz, która twierdzi, że otwartą przestrzeń charakteryzuje brak ograniczeń dotyczących dostępu do niej lub nieznaczne ograniczenia, które pozwalają na wstęp każdej osobie¹⁷ – takie zaś cechy z zasady posiadają kampusy uczelni. Niemniej większość przestrzeni akademickiej, w której odbywa się życie uczelni, stanowią wnętrza budynków, przez co szersze zakreślenie definicji zgromadzenia w przepisach p.sz.w.n., uwzględniające możliwość organizacji zgromadzenia w lokalu uczelni, ma logiczne uzasadnienie. Jak zaś wskazuje A. Jakubowski, za lokal uczelni należy uznać: „każdą wydzieloną ścianami jej przestrzeń”¹⁸.

3. Procedura organizacji zgromadzenia

Możliwość organizacji zgromadzenia na uczelni zarówno na przestrzeni otwartej, jak i w lokalu uczelni wiąże się z odmiennymi ścieżkami proceduralnymi dla organizacji tych zgromadzeń. W stosunku do zgromadzeń organizowanych na otwartej przestrzeni przynależącej do uczelni zastosowanie znajduje model notyfikacyjny przewidziany w art. 52 ust. 2 p.sz.w.n., zgodnie z którym zamiar zorganizowania zgromadzenia zgłasza się rektorowi. Notyfikacja zgromadzenia powinna się dokonać najpóźniej 24 godziny przed jego rozpoczęciem, choć art. 52 ust. 2 zd. 2 p.sz.w.n. przewiduje możliwość przyjęcia zawiadomienia złożonego rektorowi w krótszym terminie. E. Ura odnosi tę możliwość do pojęcia zgromadzenia nagłego¹⁹. Jak zaś zauważa A. Jakubowski: „termin notyfikacji został określony znacznie bardziej elastycznie, z uwzględnieniem temporalnego charakteru demonstracji”²⁰.

Zgromadzenie nagłe na gruncie art. 52 ust. 2 zd. 2 p.sz.w.n. należy jednak odróżnić od nieobecnej w tym akcie instytucji zgromadzenia spontanicznego, niepodlegającego zgłoszeniu na gruncie obowiązującego p.z. Brak unormowania zgromadzenia spontanicznego w p.sz.w.n. może zresztą budzić wątpliwości z perspektywy standardu strasburskiego wolności zgromadzeń, który zakłada ochronę prawną tego rodzaju zgromadzeń²¹. Co więcej, przywołane orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dało

nr 93/IX/2021 z dnia 29 września 2021 r. i nr 58/IX/2022 z dnia 28 września 2022 r., dalej: Statut UJ (Statut dostępny w Biuletynie Informacji Publicznej UJ).

15 Statut w brzmieniu ustalonym załącznikiem do uchwały nr 443 Senatu Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Uniwersytetu Warszawskiego (M.U.W. z 2019 r., poz. 190), dalej: Statut UW.

16 S. Gajewski, A. Jakubowski, *Komentarz do art. 3*, [w:] tychże, *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 36.

17 J. Blicharz, *Prywatyzacja przestrzeni publicznej a wolność zgromadzeń*, [w:] *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2013, s. 265–266.

18 A. Jakubowski, *Komentarz do art. 52*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. A. Jakubowski, Warszawa 2023, s. 162.

19 E. Ura, *Komentarz do art. 230*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. W. Sanetra, M. Wierzbowski, LEX/el., tezy 9–10.

20 A. Jakubowski, *Strajk studencki, studenckie akcje protestacyjne i zgromadzenia na terenie uczelni – ujęcie prawne*, [w:] *Współczesne problemy nauki i szkolnictwa wyższego*, red. J. Pakuła, Toruń 2013, s. 143.

21 Zob. wyrok ETPC z 17 lipca 2007 r., *Bukta i inni przeciwko Węgrom*, skarga nr 25691/04, Reports of Judgments and Decisions 2007-III; wyrok ETPC z 7 października 2008 r., *Éva Molnár przeciwko Węgrom*, skarga nr 10346/05, HUDOC; postanowienie

asumpt do wprowadzenia w polskim ustawodawstwie instytucji zgromadzenia spontanicznego²², przy czym kwestia ta nie została uwzględniona w art. 52 p.sz.w.n. Taki stan prawny rodzi zresztą możliwość zastosowania represji karnej wobec jednostki, o czym szerzej będzie mowa w dalszej części opracowania.

Co istotne, wobec zgłoszonego zgromadzenia na terenie uczelni, które ma się odbyć na otwartej przestrzeni, możliwe jest wyłącznie następcze zakazanie zgromadzenia na podstawie art. 52 ust. 3 p.sz.w.n. po przyjęciu zawiadomienia organizatora. Jest to rozwiązanie zbliżone do notyfikacji zgromadzenia organizowanego na podstawie przepisów p.z.²³ Z kolei dla organizacji zgromadzenia w lokalu uczelni, zgodnie z art. 52 ust. 1 zd. 2 p.sz.w.n., konieczna jest zgoda rektora²⁴, która zależna jest od jego woli. Opiera się to na koncepcji podobnej do ogólnego unormowania organizacji zgromadzeń wewnątrz budynków związanego z udostępnianiem przestrzeni w ramach stosunków prywatnoprawnych. Niemniej w przeciwieństwie do czysto cywilnoprawnego stosunku powiązanego z organizacją zgromadzenia wewnątrz budynku, który zakłada autonomię woli podmiotu prawa prywatnego, ustawodawca nie pozostawił rektorowi pełnej gestii w zakresie udostępnienia lokalu uczelni na cel organizacji zgromadzenia. W przypadku ziszczenia się przesłanek z art. 52 ust. 3 p.sz.w.n., po stronie organu uczelni powstaje obowiązek odmowy wyrażenia zgody na organizację zgromadzenia w lokalu uczelni. Jednocześnie, jak zauważa A. Jakubowski, zgromadzenie na terenie uczelni ma pierwszeństwo przed innymi aktywnościami, w tym wykładami, których przeprowadzenie nie może być podstawą odmowy wyrażenia zgody na organizację zgromadzenia w lokalu uczelni²⁵.

Co istotne, art. 52 ust. 2 p.sz.w.n. dotyczy również terminu zawnioskowania o wyrażenie zgody na organizację zgromadzenia w lokalu uczelni wraz z zawiadomieniem o zamiarze organizacji takiego zgromadzenia²⁶. Wynosi on najpóźniej 24 godziny przed rozpoczęciem zgromadzenia, wraz z możliwością wyrażenia zgody przez rektora w krótszym terminie.

4. Przesłanki materialnoprawne zakazu zgromadzenia oraz odmowy udzielenia zgody na przeprowadzenie zgromadzenia w lokalu uczelni

Przesłankami zakazania zgromadzenia na otwartej przestrzeni lub odmowy udzielenia zgody na przeprowadzenie zgromadzenia w lokalu uczelni, które przewidziano w art. 52 ust. 3 p.sz.w.n., są niezgodność z prawem celu lub programu zgromadzenia. Przy tym jeśli pojęcie celu zgromadzenia wydaje się jasne, tak pojęcie programu zgromadzenia może wymagać wyjaśnienia. Program na gruncie przywołanych przepisów rozumiany jest jako założenia co do przebiegu zgromadzenia określane przez organizatora, które obejmują nie tylko kolejność zaplanowanych działań w ramach zgromadzenia, ale także sposób zapewnienia pokojowego charakteru zgromadzenia, bezpieczeństwo jego uczestników oraz innych osób i mienia²⁷. Niezgodność z prawem na gruncie art. 52 ust. 3 p.sz.w.n. rozumiana jest z kolei nie tylko jako niezgodność z prawem powszechnie obowiązującym, ale także prawem wewnętrznym uczelni, w szczególności postanowieniami jej statutu, który zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 12 p.sz.w.n.

ETPC z 7 lipca 2009 r., *Sławomir Skiba przeciwko Polsce*, skarga nr 10659/03, HUDOC; wyrok ETPC z 10 lipca 2012 r., *Berladir i inni przeciwko Rosji*, skarga nr 34202/06, HUDOC. W przywołanych orzeczeniach ETPC wprost odwołuje się do pojęcia zgromadzenia spontanicznego.

22 A. Łukaszczyk, *Zgromadzenia spontaniczne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i ich wpływ na polską regulację prawną*, [w:] *Wolność zgromadzeń*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 113–114.

23 A. Rzetecka-Gil, *Komentarz do art. 7*, [w:] *teżże*, *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, LEX/el., teza 1.

24 E. Ura, *Materiałne prawo administracyjne. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2024, s. 126.

25 A. Jakubowski, *Komentarz do art. 52*, s. 164.

26 J. Woźnicki, *Komentarz do art. 52*, s. 187.

27 Wyrok WSA w Warszawie z 15 lipca 2020 r., sygn. VII SA/Wa 2311/19, LEX nr 3071624.

powinien zawierać przepisy porządkowe dotyczące odbywania zgromadzeń²⁸. Tak przyjmowane przepisy porządkowe z zasady odnoszą się do ochrony wartości, jaką jest bezpieczeństwo i porządek publiczny. Interesujące unormowania w tym zakresie przewiduje Statut Uniwersytetu Łódzkiego²⁹, który w § 213 ust. 2 zakazuje organizacji zgromadzeń, które mają charakter agitacji politycznej, promocji partii i organizacji politycznych. Jednocześnie zd. 2 przywołanego przepisu Statutu UŁ dopuszcza organizację debat i dyskusji z udziałem przedstawicieli większej liczby partii i organizacji politycznych. Tak ukształtowane postanowienie statutowe budzi wątpliwości nie tylko w aspekcie tego, czy mieści się ono w rozumieniu przepisów porządkowych na gruncie art. 34 ust. 1 pkt 12 p.sz.w.n.³⁰, ale także normatywnych gwarancji wolności wypowiedzi, która stanowi podstawę funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego oraz jest silnie powiązana z wolnością zgromadzeń³¹.

5. Kwestia kontrmanifestacji

Co istotne, przepisy p.sz.w.n. w przeciwieństwie do p.z. nie przewidują jasnych reguł postępowania organu uczelni w sytuacji zgłoszenia zamiaru organizacji kontrmanifestacji wobec uprzednio zgłoszonego zgromadzenia. Brak jest tym samym reguły pierwszeństwa wyznaczonej przez art. 12 ust. 1 p.z., która ma szczególne znaczenie dla rozwiązywania konfliktu interesów między organizatorami obu zgromadzeń. Może to w praktyce prowadzić do niejednoznacznych sytuacji. Z jednej strony wydaje się, że próba organizacji kontrmanifestacji na terenie uczelni w sytuacji niepodjęcia przez organizatora adekwatnych środków zabezpieczających przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym utratą pokojowego charakteru kontrmanifestacji, może prowadzić do zakazania zgromadzenia na otwartej przestrzeni lub odmowy wydania zgody na przeprowadzenie zgromadzenia w lokalu uczelni. Z drugiej zaś strony w orzecznictwie aprobatę uzyskała teza, iż przesłanką przemawiającą za zakazaniem zgromadzenia na terenie uczelni ze względu na niezgodność z prawem może być niezapewnienie przez organizatora adekwatnych środków ochrony bezpieczeństwa w sytuacji możliwości wystąpienia spontanicznej kontrmanifestacji³². Stanowisko to wydaje się wątpliwe w perspektywie zapadłego na gruncie przepisów p.z. postanowienia Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 12 października 2018 r. (sygn. I ACz 1145/18), zgodnie z którym: „niedopuszczalne jest uzależnienie możliwości realizacji wolności zgromadzeń od reakcji przeciwników zgromadzenia”³³. Co więcej, jak stwierdza M. Florczak-Wątor na kanwie orzecznictwa TK: „prawo do kontrdemonstracji nie może sięgać tak daleko, by ograniczało prawo do demonstracji, a obowiązkiem władzy publicznej jest stworzenie skutecznych przesłanek odbycia zgłoszonego zgromadzenia w sytuacji, gdy poprzez zachowania innych uczestników życia publicznego zagrożone byłoby zrealizowanie wolności zgromadzeń”³⁴. Przemawia to za wprowadzeniem pewnego rodzaju reguły pierwszeństwa przy możliwym konflikcie zgromadzeń.

28 J. Woźnicki, *Komentarz do art. 52*, s. 187; E. Ura, *Komentarz do art. 230*, teza 12.

29 Statut w brzmieniu ustalonym załącznikiem do uchwały Senatu Uniwersytetu Łódzkiego nr 440 z dnia 27 maja 2019 r. ze zm. wprowadzonymi uchwałami Senatu Uniwersytetu Łódzkiego: nr 577 z dnia 16 września 2019 r., nr 661 z dnia 27 stycznia 2020 r., nr 729 z dnia 1 czerwca 2020 r., nr 7 z dnia 28 września 2020 r., nr 46 z dnia 14 grudnia 2020 r., nr 73 z dnia 15 marca 2021 r., nr 194 z dnia 18 czerwca 2021 r., nr 296 z dnia 25 kwietnia 2022 r., nr 386 z dnia 26 września 2022 r., nr 532 z dnia 23 czerwca 2023 r., nr 605 z dnia 18 grudnia 2023 r. i nr 25 z dnia 17 grudnia 2024 r., dalej: Statut UŁ. (Statut dostępny w Biuletynie Informacji Publicznej UŁ).

30 Zob. A. Jakubowski, *Komentarz do art. 52*, s. 164. Autor słusznie zauważa, że prawo wewnętrzne uczelni nie może samodzielnie kreować ograniczeń dla wolności zgromadzeń.

31 Zob. P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, s. 8.

32 Zob. uzasadnienie wyroku WSA w Warszawie z 15 lipca 2020 r., sygn. VII SA/Wa 2311/19.

33 LEX nr 2559817.

34 M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 57*, [w:] *Konstytucja...*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 214.

Co jednak wymaga podkreślenia, z konstytucyjnej gwarancji wolności zgromadzeń wynika, że zakazanie lub odmowa wydania zgody na przeprowadzenie jednego z przeciwnych sobie zgromadzeń powinny być środkiem ostatecznym, stosowanym wyłącznie w sytuacji, w której nie ma możliwości odbycia obu zgromadzeń bez istotnego ryzyka dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Celem organu uczelni w pierwszej kolejności powinno być zapewnienie możliwości odbycia się obu manifestacji w sposób zapewniający bezpieczeństwo wszystkim demonstrantom³⁵. Brak literalnego wyrażenia tej zasady w p.sz.w.n. w sposób zbliżony do art. 12 ust. 1 p.z. może prowadzić do wykształcenia się niekorzystnej dla organizatorów zgromadzeń praktyki administracyjnej organów uczelni, która nie będzie zmierzała do pogodzenia interesów organizatorów obu zgromadzeń i będzie dążyła do zapobiegania organizacji przeciwnych sobie manifestacji za wszelką cenę.

W kontekście konfliktu zgromadzeń warto wskazać, że p.sz.w.n. nie przewiduje analogicznej do p.z. instytucji zgromadzenia cyklicznego, która wywołuje istotne kontrowersje konstytucyjne³⁶. Stąd też jest to zagadnienie nieistniejące w przestrzeni akademickiej.

6. Aspekty proceduralne zakazu zgromadzenia oraz odmowy udzielenia zgody na przeprowadzenie zgromadzenia w lokalu uczelni

Z perspektywy proceduralnej należy zaznaczyć, że zakaz zgromadzenia lub odmowa wydania zgody na przeprowadzenie zgromadzenia w lokalu uczelni nie przybiera postaci decyzji administracyjnej, takiej jak ta przewidziana w przepisach p.z. Dla wydania decyzji administracyjnej negatywnie załatwiającej sprawę organizacji zgromadzenia brak jest podstawy prawnej w art. 52 p.sz.w.n.³⁷ Taki akt administracyjny należy uznać za akt z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁸. Znajduje to potwierdzenie w poglądach doktrynalnych wyrażanych przez T. Szewca³⁹ na gruncie przepisów poprzednio obowiązującej Ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, które, analogicznie do obecnie obowiązującego p.sz.w.n., nie dawały podstawy prawnej do wydania decyzji administracyjnej w tej sprawie. Rozumowanie takie znalazło poparcie w orzecznictwie⁴⁰. Z kolei beczynność w przedmiocie wyrażenia zgody na odbycie zgromadzenia w lokalu uczelni w świetle stanowiska T. Szewca⁴¹ powinna być kwalifikowana jako skarżalna do sądu administracyjnego w świetle art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.

Co jednak istotne, samo istnienie ścieżki sądownoadministracyjnej w przypadku negatywnego rozstrzygnięcia organu uczelni w sprawie organizacji zgromadzenia nie gwarantuje skutecznej ochrony wolności zgromadzeń na terenie uczelni – w przepisach p.sz.w.n. brak wszakże szybkiej ścieżki odwoławczej gwarantującej wydanie orzeczenia w adekwatnym terminie, analogicznej do tej znanej z art. 16 p.z. Wskazuje się zaś, że sądowa ścieżka odwoławcza od rozstrzygnięcia negatywnego w sprawie organizacji zgromadzenia powinna zapewniać możliwość organizacji zgromadzenia w uprzednio

35 M. Wiącek, *Wolność zgromadzeń*, [w:] W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2023, s. 282.

36 Zob. M. Haczekowska, *Skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego Kp 1/17 dla konstytucyjnej wolności zgromadzeń*, [w:] *Wolność zgromadzeń*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 69–92.

37 Por. A. Jakubowski, *Komentarz do art. 52*, s. 165. Przywołany autor przedstawia odmienne stanowisko wobec tego problemu, którego autor niniejszej publikacji nie podziela.

38 T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 935 ze zm., dalej: p.p.s.a.

39 T. Szewc, *Komentarz do art. 230*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, P. Stec, LEX/el., teza 12.

40 Wyrok WSA w Warszawie z 15 lipca 2020 r., sygn. VII SA/Wa 2311/19.

41 T. Szewc, *Komentarz do art. 230*, teza 12.

zaplanowanym terminie⁴². Ta dysfunkcja procedury sądowej nie uszła zresztą uwadze T. Szewca, który, odnosząc się do orzeczeń zapadających w sprawach rozstrzygnięć negatywnych w sprawie zgromadzeń na terenie uczelni, stwierdził, że: „praktyczna wartość takiego wyroku zapadającego po długim czasie będzie niewielka”⁴³.

7. Kontrola przebiegu zgromadzenia i jego rozwiązanie

Omówiwszy zagadnienia związane z zakazem organizacji zgromadzenia lub odmową wydania zgody na przeprowadzenie zgromadzenia w lokalu uczelni, należy pochylić się nad kontrolą przebiegu zgromadzenia przez rektora. Zgodnie z art. 52 ust. 4 p.sz.w.n. rektor jest uprawniony do delegowania na zgromadzenie swojego przedstawiciela. Rolą takiego przedstawiciela jest w szczególności monitorowanie przebiegu zgromadzenia pod kątem jego zgodności z prawem. Jak wszakże wynika z art. 52 ust. 6 p.sz.w.n., rektor lub jego przedstawiciel uprawnieni są do rozwiązania zgromadzenia, jeżeli przebiega ono z naruszeniem przepisów prawa, co dotyczy nie tylko prawa powszechnie obowiązującego, ale także prawa wewnętrznego uczelni⁴⁴. Za szczególną formę naruszeń prawa na gruncie tego przepisu należy uznać naruszenia praw i wolności innych osób, w tym wolności przemieszczania się czy prawa własności, które mogą się wiązać z protestem okupacyjnym czy innego rodzaju blokadą stosowaną przez uczestników zgromadzenia⁴⁵. Co jednak istotne, naruszenia prawa uzasadniające rozwiązanie zgromadzenia nie mogą mieć charakteru pojedynczych zachowań poszczególnych demonstrantów⁴⁶.

Ponadto rozwiązanie zgromadzenia na terenie uczelni w świetle art. 52 ust. 6 p.sz.w.n. może nastąpić wyłącznie po uprzedzeniu organizatorów. Jak stwierdza J. Woźnicki: „[u]przedzenie organizatorów, o którym mowa w ust. 6, może zawierać wezwanie do zaprzestania naruszania przepisów prawa pod rygorem rozwiązania zgromadzenia, jeśli sytuacja nie ulegnie zmianie”⁴⁷. Jakkolwiek przepis ten nie wymaga wystosowania tego rodzaju wezwania przez rektora lub organ uczelni, wydaje się to być godna poparcia rekomendacja zainspirowana standardami ochrony wolności zgromadzeń wyznaczonymi przez art. 20 ust. 3 p.z. Rozstrzygnięcie w sprawie rozwiązania zgromadzenia na terenie uczelni ma zaś formę aktu z zakresu administracji publicznej dotyczącego uprawnień wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. z analogicznych względów jak te przemawiające za taką kwalifikacją – art. 52 ust. 6 p.sz.w.n. nie wskazuje na potrzebę wydania decyzji administracyjnej w tej sprawie⁴⁸. Co istotne, art. 52 p.sz.w.n. nie przewiduje przyspieszonej sądowej ścieżki odwoławczej od rozstrzygnięcia o rozwiązaniu zgromadzenia, w przeciwieństwie do art. 20 ust. 4–5 p.z. Jak już wskazano wcześniej, szybka ścieżka odwoławcza jest jednym z warunków efektywnej ochrony wolności zgromadzeń⁴⁹. O ile w tym wypadku nie służy ona możliwości organizacji zgromadzenia w uprzednio zaplanowanym terminie, wydaje się, że skarżący organizator nawet po rozwiązaniu zgromadzenia zasługuje

42 M. Wiącek, *Wolność zgromadzeń*, s. 280.

43 T. Szewc, *Komentarz do art. 230*, teza 12.

44 J.M. Zieliński, *Komentarz do art. 52*, [w:] H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, LEX/el., teza 4.

45 R. Kostrubiec, *Dopuszczalne ograniczenia prawa do swobodnego, pokojowego zgromadzania się w systemie praw człowieka*, Zamość 2024, s. 318–319, 321–323.

46 A. Jakubowski, *Komentarz do art. 52*, s. 164.

47 J. Woźnicki, *Komentarz do art. 52*, s. 187.

48 Por. A. Jakubowski, *Komentarz do art. 52*, s. 165. Ponownie należy wskazać, że przywołany autor przedstawia odmienne stanowisko wobec tego problemu, którego autor niniejszej publikacji nie podziela.

49 M. Wiącek, *Wolność zgromadzeń*, s. 280.

na szybkie rozstrzygnięcie jego sprawy sądowej ze względu na jej znaczenie dla wolności zgromadzeń zagwarantowanej w art. 57 Konstytucji RP.

Warto w tym miejscu zauważyć, że art. 52 p.sz.w.n. nie przewiduje wprost możliwości rozwiązania zgromadzenia przez jego organizatora na zasadach analogicznych do art. 19 ust. 6 p.z. Niekiedy jednak przepisy wewnętrzne uczelni uwzględniają taką możliwość, czego przykładem jest § 159 ust. 8 Statutu UW przewidujący możliwość dobrowolnego samorozwiązania zgromadzenia na terenie uczelni przez jego organizatorów na wniosek rektora lub jego przedstawiciela. Wniosek taki nie wyłącza wszakże uprawnień rektora i jego przedstawiciela z art. 52 ust. 6 p.sz.w.n.

8. Odpowiedzialność za przebieg zgromadzenia oraz za udział w zbiegowisku

Omawiając odpowiedzialność za przebieg zgromadzenia na terenie uczelni, należy w pierwszej kolejności odnieść się do art. 52 ust. 5 p.sz.w.n., na mocy którego organizatorzy zgromadzenia odpowiadają przed organami uczelni za jego przebieg. Odpowiedzialność ta ma charakter dyscyplinarny, na co wskazuje użyty przez ustawodawcę zwrot: „przed organami uczelni”. Jak jednak słusznie wskazuje T. Szewc, na gruncie zbliżonego przepisu poprzednio obowiązującej ustawy nie jest to odpowiedzialność za całościowy przebieg zgromadzenia. Autor ten stwierdza, że odpowiedzialność dyscyplinarna organizatora zgromadzenia może obejmować wyłącznie własne uchybienia w organizacji zgromadzenia, nierozwiązanie zgromadzenia pomimo wystąpienia przemawiających za tym przesłanek oraz inne własne zachowania, które doprowadziły do przebiegu zgromadzenia niezgodnego z prawem⁵⁰. Tylko taka wykładnia art. 52 ust. 5 p.sz.w.n. odpowiada podstawowym zasadom prawa represyjnego w demokratycznym państwie prawnym, w którym za podstawę wszelkiej odpowiedzialności uważa się własne zachowania osoby⁵¹, a nie zajścia wynikające z niezależnych od niej zachowań innych osób.

Warto dodać, że odpowiedzialność dyscyplinarna w związku ze zgromadzeniami na terenie uczelni może dotyczyć również innych osób, czego przykładem jest § 159 ust. 10 Statutu UW penalizujący zachowania członków wspólnoty uczelni polegające na przeszkadzaniu lub usiłowaniu przeszkadzania w zorganizowaniu zgromadzenia, zakłócaniu jego przebiegu, niepodporządkowaniu się zarządzeniom przewodniczącego zgromadzenia, rektora lub jego przedstawiciela oraz innym naruszeniom prawa powszechnie obowiązującego.

Ponadto J.M. Zieliński stwierdza, że organizatorzy zgromadzenia na terenie uczelni mogą ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą w związku ze szkodami spowodowanymi przez przebieg zgromadzenia⁵², przy czym odpowiedzialność taka nie wynika bezpośrednio z art. 52 p.sz.w.n. Stąd też przypisanie odpowiedzialności za szkodę spowodowaną w takich okolicznościach powinno każdorazowo wiązać się z indywidualną oceną stanu faktycznego przeprowadzaną z perspektywy przepisów Kodeksu cywilnego oraz przepisów wewnętrznych uczelni.

Warto także wskazać, że zajścia występujące w związku ze zgromadzeniem na terenie uczelni mogą rodzić odpowiedzialność karną. W sytuacji, gdy uczestnicy zgromadzenia nie rozchodzą się pomimo jego rozwiązania, ich zachowanie może potencjalnie być uznane za nieopuszczenie zbiegowiska publicznego stanowiące wykroczenie z art. 50 Kodeksu wykroczeń⁵³ lub w bardziej skrajnym przypadku przestępstwa z art. 254 § 1 i 2 Kodeksu karnego⁵⁴. Tego rodzaju zajścia mogą uzasadniać interwencję zewnętrznych służb porządkowych na uczelni, która zgodnie z art. 50 ust. 3 pkt 1 p.sz.w.n. z zasady

50 T. Szewc, *Komentarz do art. 230*, teza 10.

51 R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013, s. 188–190.

52 J.M. Zieliński, *Komentarz do art. 52*, teza 5.

53 Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 734).

54 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 383).

odbywa się na wezwanie rektora. Nadzwyczajny tryb interwencji bez wezwania rektora, przewidziany w art. 50 ust. 3 pkt 2 p.sz.w.n., może być zastosowany wyłącznie w przypadku bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego lub klęski żywiołowej. Pierwsza i druga z powołanych przesłanek może się wiązać z wystąpieniem nielegalnego zbiegowiska publicznego na uczelni. Niezależnie od tego interwencja służb porządkowych bez wezwania rektora, zgodnie z art. 50 ust. 4 p.sz.w.n., wymaga niezwłocznego zawiadomienia rektora o wkroczeniu na teren uczelni.

Nienotyfikowane zgromadzenie na terenie uczelni lub przeprowadzone bez zgody rektora zgromadzenie w lokalu uczelni również mogłoby być uznane za zbiegowisko w rozumieniu omawianych przepisów karnych i wykroczeniowych. W tym miejscu ujawnia się jednak ponownie potrzeba unormowania na gruncie p.sz.w.n. zgromadzenia spontanicznego – obecnie obowiązujące przepisy penalizują bowiem zachowania, które mieszczą się w rozumieniu tego rodzaju zgromadzenia wypracowanym przez ETPC.

9. Przegląd orzecznictwa dotyczącego zgromadzeń na terenie uczelni

Kończąc omówienie instytucji p.sz.w.n. służących zapewnieniu realizacji wolności zgromadzeń na uczelni, warto zauważyć, że praktyka sądowego stosowania prawa nie dostarcza wielu przykładów sytuacji, w których zakazano zgromadzenia na terenie uczelni lub odmówiono udzielenia zgody na przeprowadzenie zgromadzenia w lokalu uczelni. Zgodnie z kwerendą orzeczniczą dokonaną w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych⁵⁵, w okresie obowiązywania aktualnego p.sz.w.n. zapadło tylko jedno orzeczenie w tym przedmiocie, podczas gdy na gruncie poprzednio obowiązujących ustaw – zarówno ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym⁵⁶, jak i ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym⁵⁷ – nie wydano żadnych orzeczeń w tym przedmiocie.

Tym samym jedynym dotychczas wydanym orzeczeniem dotyczącym wolności zgromadzeń na uczelni jest wyrok WSA w Warszawie z 15 lipca 2020 r., sygn. VII SA/Wa 2311/19. W rozpatrywanym stanie faktycznym rektor zakazał odbycia zgromadzenia na terenie uczelni, motywując to sprzecznością z prawem programu zgromadzenia – a zatem przesłanką przewidzianą w art. 52 ust. 3 p.sz.w.n. Sprzeczność ta miała polegać na niezrealizowaniu przez organizatora nałożonego w przepisach prawa wewnętrznego uczelni obowiązku podjęcia adekwatnych kroków w celu zapewnienia utrzymania ładu i porządku podczas zgromadzenia. Zagrożeniem dla bezpieczeństwa zidentyfikowanym przez organ uczelni była możliwa destabilizacja zgromadzenia i utrata przez nie pokojowego charakteru wskutek uczestnictwa agresywnie nastawionych osób spoza wspólnoty uczelni oraz ewentualna spontaniczna kontrmanifestacja. WSA w Warszawie uznał powyższe okoliczności za uzasadniające wydanie przez rektora rozstrzygnięcia o zakazie zgromadzenia⁵⁸.

Orzeczenie to zakłada, że na gruncie art. 52 ust. 3 p.sz.w.n. przesłanka niezgodności z prawem zgromadzenia dotyczy również prawa wewnętrznego uczelni, które może nakładać na organizatora zgromadzenia szerokie obowiązki związane z identyfikacją możliwych zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zabezpieczeniem przed nimi. Stanowisko to spotkało się ze zdecydowaną krytyką A. Jakubowskiego⁵⁹. Warto też zwrócić uwagę na fakt, iż wyrok ten podkreśla, że dopuszczalność odbycia zgromadzenia na terenie uczelni wiąże się z konstytucyjnym wymogiem pokojowego charakteru

55 <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/> (dostęp: 28.08.2025). Kwerenda orzecznicza została przeprowadzona w dniu dostępu z wykorzystaniem funkcji wyszukiwarki orzeczeń.

56 W ramach kwerendy orzeczniczej zbadano każdy z istniejących tekstów jednolitych ustawy.

57 W ramach kwerendy orzeczniczej zbadano każdy z istniejących tekstów jednolitych ustawy.

58 Zob. uzasadnienie wyroku WSA w Warszawie z 15 lipca 2020 r., sygn. VII SA/Wa 2311/19.

59 A. Jakubowski, *Komentarz do art. 52*, s. 164. Krytyka orzeczenia dokonana przez przywołanego autora dotyczy również podstawy prawnej rozstrzygnięcia, która w jego ocenie została wyłącznie domniemana przez WSA w Warszawie.

zgromadzenia, na organizatorze spoczywa zaś obowiązek dbałości o jego utrzymanie. Jak jednak wskazano wcześniej, oparcie przez rektora rozstrzygnięcia w sprawie zgromadzenia na okoliczności braku zabezpieczeń przed możliwą spontaniczną kontrmanifestacją zdaje się przeczyć słusznej tezie postanowienia SA w Lublinie z 12 października 2018 r. (sygn. I ACz 1145/18), zgodnie z którą: „niedopuszczalne jest uzależnienie możliwości realizacji wolności zgromadzeń od reakcji przeciwników zgromadzenia”. Tym większe wątpliwości budzi aprobatą WSA w Warszawie dla takiego stanowiska organu uczelni. Pokazuje to także, że sądy administracyjne, rozpatrując sprawy dotyczące zgromadzeń na terenie uczelni, powinny w większym stopniu opierać się na dorobku sądów powszechnych związanym ze stosowaniem przepisów p.z.

Na marginesie warto zauważyć, że tempo postępowania sądowoadministracyjnego w sprawie nie napawa optymizmem. Przedmiotem sprawy było wszak rozstrzygnięcie organu uczelni wydane w maju 2019 r., a wyrok zapadł w lipcu 2020 r.⁶⁰ Nie powinno to dziwić ze względu na zasygnalizowany już wcześniej brak szczególnej regulacji terminów rozstrzygania spraw dotyczących zgromadzeń na terenie uczelni analogicznej do tej obecnej w p.z. Sprawa była procedowana zgodnie z przepisami ogólnymi. Nie zmienia to jednak faktu, że w chwili wydania wyroku jego znaczenie dla organizatora zgromadzenia mogło być co najwyżej symboliczne, a to budzi wątpliwości z perspektywy ochrony sądowej wolności zgromadzeń.

10. Wnioski końcowe

Nakreślone powyżej przepisy dotyczące zgromadzeń na terenie uczelni wskazują na istotne różnice w zakresie organizacji, przeprowadzania i rozwiązywania zgromadzeń na terenie uczelni w stosunku do ogólnej regulacji zgromadzeń. Chociaż różnice te w znacznym stopniu wynikają ze specyfiki uczelni oraz jej autonomii, to obowiązujące unormowania wykazują istotne problemy systemowe.

Po pierwsze, należy wskazać, że organizator zgromadzenia na terenie uczelni nie posiada efektywnej ochrony prawnej w ramach szybkiej sądowej ścieżki odwoławczej. Na gruncie obowiązujących przepisów p.sz.w.n. nie jest praktycznie możliwe uzyskanie wyroku sądu administracyjnego w przedmiocie negatywnego rozstrzygnięcia w sprawie zgromadzenia na uczelni w czasie pozwalającym na jego organizację w uprzednio zaplanowanym terminie. Powyższe wynika z kilku czynników. W pierwszej kolejności 24-godzinny termin notyfikacji zgromadzenia na terenie uczelni lub wystąpienia o wyrażenie zgody na organizację zgromadzenia w lokalu uczelni czyni niemożliwym uzyskanie rozstrzygnięcia sądu przed planowanym zgromadzeniem, jeżeli organizator zwrócił się do rektora w ostatnim możliwym momencie. Na gruncie p.z. termin notyfikacji zgromadzenia stosownie do art. 7 ust. 1 p.z. wynosi od 30 do 6 dni przed planowaną datą zgromadzenia. Tak ustalony termin w połączeniu z ustanowionym w art. 16 ust. 3 i 7 p.z. nakazem rozstrzygania przez sądy powszechne I i II instancji spraw dotyczących decyzji o zakazie zgromadzenia w czasie 24 godzin od wpływu sprawy pozwala na efektywną ochronę proceduralną wolności zgromadzeń. Z kolei sądy administracyjne w zakresie rozpatrywania spraw dotyczących negatywnych rozstrzygnięć rektora w przedmiocie organizacji zgromadzeń na terenie uczelni nie są związane przyspieszonym terminem rozstrzygnięcia, przez co sprawy tego rodzaju są rozpatrywane w zwykłym trybie. Wskutek tego jedyny dotychczas wydany wyrok w tym przedmiocie zapadł 14 miesięcy od wydania kwestionowanego rozstrzygnięcia rektora. Taki stan rzeczy prowadzi do nikłego, symbolicznego wręcz znaczenia orzeczenia sądowego oraz czyni sądową ochronę wolności zgromadzeń na terenie uczelni iluzoryczną. Zasadny więc jest postulat zapewnienia szybkiej sądowej ścieżki odwoławczej wobec negatywnych rozstrzygnięć rektora w sprawie zgromadzenia na terenie uczelni.

60 Zob. sentencję i uzasadnienie wyroku WSA w Warszawie z 15 lipca 2020 r., sygn. VII SA/Wa 2311/19.

Po drugie, trzeba zauważyć, że o ile na gruncie p.z. negatywne rozstrzygnięcie w sprawie zgromadzenia zapada w formie decyzji, w odniesieniu do zgromadzeń na terenie uczelni ma to miejsce w formie aktu z zakresu administracji publicznej dotyczącego uprawnień wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Taki stan rzeczy również świadczy o słabszej ochronie prawnej zgromadzeń na terenie uczelni, która niewątpliwie byłaby mocniejsza, gdyby unormowania p.sz.w.n. także wymagały formy decyzji administracyjnej.

Ponadto przepisy p.sz.w.n. nie regulują kompleksowo zagadnienia kontrmanifestacji, co może prowadzić do wykształcenia się negatywnej praktyki administracyjnej organów uczelni sprzecznej z konstytucyjnym standardem wolności zgromadzeń. W przepisach p.sz.w.n. brak jest również regulacji dotyczących zgromadzenia spontanicznego, co może rodzić istotne pytania na temat prawa do odbycia takiego zgromadzenia na terenie uczelni. Jakkolwiek możliwość notyfikowania zgromadzenia w krótszym terminie w przypadkach uzasadnionych nagłością sprawy wynikająca z art. 52 ust. 2 zd. 2 p.sz.w.n. jest znacznym udogodnieniem, to jednak rozwiązuje ona problem tylko częściowo. Życie społeczne zna przypadki, w których zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia nie jest racjonalne ze względu na niespodziewany charakter danego zdarzenia, co stanowi *ratio legis* funkcjonowania instytucji zgromadzenia spontanicznego w p.z. Unormowanie zagadnienia kontrmanifestacji oraz zgromadzenia spontanicznego jest więc kolejnym zasadnym kierunkiem zmian ustawodawczych.

Postulowane rozwiązania odwołują się w znacznym stopniu do sprawdzonych i funkcjonujących instytucji p.z., które pozwalają na efektywniejsze urzeczywistnianie zagwarantowanej w art. 57 Konstytucji RP wolności zgromadzeń niż te przewidziane w p.sz.w.n. Zauważalna jest również potrzeba silniejszego oparcia praktyki administracyjnej organów uczelni oraz orzecznictwa dotyczącego zgromadzeń na terenie uczelni na istniejącym już dorobku orzecznictwa dotyczącym zgromadzeń podlegających regulacji p.z., który skutecznie podtrzymuje konstytucyjną wolność zgromadzeń. Taki kierunek zmian w prawie oraz praktyce stosowania prawa niewątpliwie przyczyniłby się do poprawy położenia prawnego organizatora zgromadzenia na terenie uczelni oraz jego uczestnika.

Bibliografia

- Blicharz J., *Prywatyzacja przestrzeni publicznej a wolność zgromadzeń*, [w:] *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2013.
- Czarny P., Naleziński B., *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998.
- Czub K., *Komentarz do art. 353^l*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2024.
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 57*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.
- Gajewski S., Jakubowski A. [w:] tychże, *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Giętkowski R., *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013.
- Haczkowska M., *Skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego Kp 1/17 dla konstytucyjnej wolności zgromadzeń*, [w:] *Wolność zgromadzeń*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.
- Jakubowski A., *Komentarz do art. 52*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. A. Jakubowski, Warszawa 2023.
- Jakubowski A., *Strajk studencki, studenckie akcje protestacyjne i zgromadzenia na terenie uczelni – ujęcie prawne*, [w:] *Współczesne problemy nauki i szkolnictwa wyższego*, red. J. Pakuła, Toruń 2013.
- Kostrubiec R., *Dopuszczalne ograniczenia prawa do swobodnego, pokojowego zgromadzania się w systemie praw człowieka*, Zamość 2024.

- Łukaszczuk A., *Zgromadzenia spontaniczne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i ich wpływ na polską regulację prawną*, [w:] *Wolność zgromadzeń*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.
- Rzetecka-Gil A., *Komentarz do art. 7*, [w:] tejże, *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, LEX/el.
- Sokolewicz W., Wojtyczek K., *Komentarz do art. 57*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, LEX/el.
- Szewc T., *Komentarz do art. 230*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, P. Stec, LEX/el.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 9*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.
- Ura E., *Komentarz do art. 230*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. W. Sanetra, M. Wierzbowski, LEX/el.
- Ura E., *Materialne prawo administracyjne. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2024.
- Wiącek M., *Wolność zgromadzeń*, [w:] W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2023.
- Woźnicki J., *Komentarz do art. 52*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. J. Woźnicki, Warszawa 2019.
- Zieliński J.M., *Komentarz do art. 52*, [w:] H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, LEX/el.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1071).
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 734).
- Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (t.j. Dz.U. z 1990 r., nr 65, poz. 385 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 383).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2183).
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1389).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1571 ze zm.).
- Statut Uniwersytetu Jagiellońskiego w brzmieniu ustalonym załącznikiem do uchwały nr 37/V/2019 Senatu Uniwersytetu Jagiellońskiego z dnia 29 maja 2019 r. ze zm. wprowadzonymi uchwałami Senatu Uniwersytetu Jagiellońskiego: nr 97/XI/2019 z dnia 27 listopada 2019 r., nr 19/III/2020 z dnia 25 marca 2020 r., nr 61/VI/2020 z dnia 24 czerwca 2020 r., nr 75/IX/2020 z dnia 30 września 2020 r., nr 93/IX/2021 z dnia 29 września 2021 r. i nr 58/IX/2022 z dnia 28 września 2022 r.
- Statut Uniwersytetu Łódzkiego w brzmieniu ustalonym załącznikiem do uchwały Senatu Uniwersytetu Łódzkiego nr 440 z dnia 27 maja 2019 r. ze zm. wprowadzonymi uchwałami Senatu Uniwersytetu Łódzkiego: nr 577 z dnia 16 września 2019 r., nr 661 z dnia 27 stycznia 2020 r., nr 729 z dnia 1 czerwca 2020 r., nr 7 z dnia 28 września 2020 r., nr 46 z dnia 14 grudnia 2020 r., nr 73 z dnia 15 marca 2021 r., nr 194 z dnia 18 czerwca 2021 r., nr 296 z dnia 25 kwietnia 2022 r., nr 386 z dnia 26 września 2022 r., nr 532 z dnia 23 czerwca 2023 r., nr 605 z dnia 18 grudnia 2023 r. i nr 25 z dnia 17 grudnia 2024 r.
- Statut Uniwersytetu Warszawskiego w brzmieniu ustalonym załącznikiem do uchwały nr 443 Senatu Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Uniwersytetu Warszawskiego (M.U.W. z 2019 r., poz. 190).

Orzecznictwo

Wyrok ETPC z 6 maja 2003 r., *Appleby i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 44306/98, Reports of Judgments and Decisions 2003-VI.

Wyrok ETPC z 17 lipca 2007 r., *Bukta i inni przeciwko Węgrom*, skarga nr 25691/04, Reports of Judgments and Decisions 2007-III.

Wyrok ETPC z 7 października 2008 r., *Éva Molnár przeciwko Węgrom*, skarga nr 10346/05, HUDOC.

Wyrok ETPC z 10 lipca 2012 r., *Berladir i inni przeciwko Rosji*, skarga nr 34202/06, HUDOC.

Postanowienie EKPC z 10 października 1979 r., *Rassemblement jurassien et Unité jurassienne przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 8191/78, D.R. 17, s. 108.

Postanowienie ETPC z 7 lipca 2009 r., *Sławomir Skiba przeciwko Polsce*, skarga nr 10659/03, HUDOC.

Wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK 2000, nr 5, poz. 142.

Wyrok WSA w Warszawie z 15 lipca 2020 r., sygn. VII SA/Wa 2311/19, LEX nr 3071624.

Postanowienie SA w Lublinie z 12 października 2018 r., sygn. I ACz 1145/18, LEX nr 2559817.