

Ograniczenie wolności pielgrzymowania jako konsekwencja nowelizacji ustawy – Prawo o ruchu drogowym z dnia 30 marca 2021 roku Kazus Rolkowej Pielgrzymki Wrocławskiej

Restriction of freedom of pilgrimage as a consequence of the amendment made
on March 30, 2021 to the Road Traffic Act: The case of the Wrocław Rollerblade Pilgrimage

TOMASZ RESLER*

 <https://orcid.org/0000-0003-4161-0297>

Streszczenie: Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie o wpływ dokonanej 30 marca 2021 r. nowelizacji Prawa o ruchu drogowym na wolność pielgrzymowania, przy czym rozważania teoretyczne odnoszone są do przypadku Rolkowej Pielgrzymki Wrocławskiej. Nowe definicje legalne spowodowały, że w obecnym stanie prawnym nie wszystkie pielgrzymki mogą się odbywać w dotychczasowych formach. Dotyczy to przede wszystkim pielgrzymek, których uczestnicy poruszają się za pomocą „urządzeń wspomagających ruch” (rollek). Autor dochodzi do wniosku, że *de lege lata* tego rodzaju pielgrzymki nie mogą się odbywać, jeżeli ich uczestnicy poruszają się po jezdni. W artykule rozstrzygnięto także wątpliwość dotyczącą organów, które są właściwe w sprawie uzgodnienia trasy i czasu pielgrzymki, wykazując, że takiego uzgodnienia nie powinien dokonywać wojewoda, mimo że w ostatnich latach przyjęta była taka właśnie praktyka. Wskazano ponadto na potrzebę zmiany obowiązujących przepisów, tak aby organizator mógł w sposób efektywny skorzystać z prawa do sądu w sytuacji ewentualnego sporu z organami administracji w sprawie organizacji pielgrzymki.

Słowa kluczowe: pielgrzymki; prawo o ruchu drogowym; rolki; wolność sumienia i religii

Abstract: Based on an analysis of the case of the Wrocław Rollerblade Pilgrimage, the article addresses the consequences of the amendment to the Road Traffic Act made on March 30, 2021 and in particular its impact on the freedom of pilgrimage. The new legal definitions have created a situation in which some pilgrimages can no longer take place in their original format. This applies in particular to pilgrimages whose participants move by means of “assistive mobility devices” (rollerblades). It is argued that, *de lege lata*, such pilgrimages cannot take place if their participants move on roadways. The paper also clarifies which authorities are competent to agree on the route and time of a pilgrimage and argues that the regional governor (voivode) is not authorized to do so, despite the fact that this practice has been adopted in recent years. Moreover, the paper highlights the need to change the existing regulations so that the organizer can effectively exercise the right to a court in resolving potential disputes with administrative authorities over the organization of the pilgrimage.

Key words: pilgrimages; traffic law; rollerblades; freedom of conscience and religion

* Dr, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski, ul. Uniwersytecka 22/26, 50-145 Wrocław, e-mail: tomaszresler@wp.pl.

Wprowadzenie

Pielgrzymowanie jako forma ekspresji religijnej jest obecna w polskim społeczeństwie od stuleci. W optyce prawa wyznaniowego pielgrzymka traktowana jest jako forma uzewnętrzniania wolności religijnej¹. Publiczne, zbiorowe lub indywidualne, uzewnętrznianie religii jest gwarantowane przez art. 53 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej² i może być ograniczone tylko na podstawie ustawy i w ściśle określonych przez ustrojodawcę przypadkach (art. 53 ust. 5 Konstytucji RP)³.

Pielgrzymowanie wpisuje się w szerszą kategorię turystyki religijno-pielgrzymkowej, która nie posiada legalnej definicji, ale została określona przez doktrynę prawa wyznaniowego jako potrzeba zaspokajania przez turystów-pielgrzymów specyficznych potrzeb duchowych i poznawczych⁴. Wchodząca w zakres powyższej definicji turystyka pielgrzymkowa jest podejmowana wyłącznie w związku z potrzebami religijnymi uczestnika pielgrzymki, a jej głównym celem jest modlitwa, kontemplacja i uczestnictwo w obrzędach i uroczystościach religijnych⁵. Jest to więc akt natury religijnej, obecny w wielu religiach, w którym istotną rolę odgrywa wiara i kult⁶.

Polski ustawodawca, realizując dyspozycję art. 53 ust. 5 Konstytucji RP, wprowadził ograniczenia w wolności pielgrzymowania, które reguluje ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym⁷. Zgodnie z art. 65h p.r.d. organizowanie pielgrzymek odbywa się na podstawie przepisów szczególnych, którymi w tym przypadku są tzw. ustawy wyznaniowe, a które w zakresie pielgrzymowania nakładają na organizatora pielgrzymki obowiązek dokonania uzgodnień, w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, z właściwymi organami administracji rządowej lub samorządowej. Przesłanką, na podstawie której ogranicza się wolność pielgrzymowania, jest więc bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Dokonana w marcu 2021 r. nowelizacja prawa o ruchu drogowym wprowadziła szereg zmian, które w istotny sposób wpływają na możliwość

¹ Pietrzak 2010, 36; Mezglewski, Misztal, Stanisław 2011, 97.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej: Konstytucja RP.

³ Bielecki 2014, 114.

⁴ Tunia 2014b, 465.

⁵ Tamże.

⁶ Różański 2014, 205–206.

⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 988 z późn. zm., dalej: p.r.d.

organizowania specyficznego rodzaju pielgrzymek. Na potrzeby analizy zmian prawnych, w niniejszym opracowaniu odwołano się do przypadku tzw. Rolkowej Pielgrzymki Wrocławskiej. Jej przykład posłuży do przeprowadzenia analizy i oceny nowych regulacji prawnych.

Ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw⁸ weszła w życie w dniu 20 maja 2021 r. Jednym z celów ustawodawcy było uregulowanie coraz bardziej palącego problemu związanego z użytkowaniem elektrycznych hulajnóg, deskorolek i tym podobnych urządzeń oraz określenie zasad uczestnictwa ich użytkowników w ruchu drogowym⁹. W uzasadnieniu projektu tego aktu wskazano:

Potrzeba wprowadzenia zmian przewidzianych w projekcie ustawy wynika m.in. z oczekiwań społecznych oraz potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego. Spowodowane jest to faktem, że w ostatnich latach zauważalny jest dynamiczny rozwój technologii w zakresie urządzeń takich jak: hulajnoga elektryczna, deskorolka elektryczna, elektryczne urządzenia samopoziomujące i inne urządzenia o podobnej konstrukcji wyposażone w napęd elektryczny lub napędzane siłą mięśni, przeznaczone do transportu osób. [...]

[...] Obecny stan prawny nie wskazuje wprost, jaki jest status osoby korzystającej z tych urządzeń (jakię wiąże się z tym obowiązki i uprawnienia), co powoduje, że użytkownicy (także potencjalni) hulajnóg elektrycznych, urządzeń transportu osobistego i urządzeń wspomagających ruch mają liczne wątpliwości m.in. w zakresie dostępności dla tych urządzeń publicznej infrastruktury drogowej.

Ponadto na podstawie obecnych przepisów ustawy – Prawo o ruchu drogowym osoba poruszająca się za pomocą hulajnogi elektrycznej albo urządzenia transportu osobistego nie może być traktowana jako pieszy ani też jako

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 720.

⁹ Za przygotowanie projektu ustawy odpowiadał Minister Infrastruktury. Prace rozpoczęły się 7 sierpnia 2019 r. (Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych (nr z wykazu UD564), <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12323652> [dostęp: 2.05.2022]), a pod koniec tego roku rząd zdecydował o skierowaniu projektu do prac legislacyjnych w parlamencie. Projekt wpłynął do Sejmu 28 stycznia 2021 r. jako Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (druk nr 911, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=911> [dostęp: 2.05.2022]).

kierujący pojazdem, co powoduje wątpliwości i brak jednolitego podejścia do osób poruszających się za pomocą takich urządzeń ze strony organów uprawnionych do kontroli ruchu drogowego¹⁰.

Przedmiotowa ustawa wprowadziła liczne zmiany do ustawy – Prawo o ruchu drogowym. Z punktu widzenia przypadku analizowanego w niniejszym opracowaniu najistotniejsze było wprowadzenie lub zmiana legalnych definicji następujących pojęć: droga¹¹, uczestnik ruchu¹², pieszy¹³, urządzenie wspomagające ruch¹⁴, hulajnoga elektryczna¹⁵, urządzenie transportu osobistego¹⁶. Dodatkowo ustawa z dnia 30 marca 2021 r. określiła zasady uczestnictwa w ruchu drogowym użytkowników hulajnóg elektrycznych, urządzeń transportu osobistego i urządzeń wspomagających ruch.

Dział II rozdział 2 p.r.d. – zgodnie z art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 marca 2021 r. – otrzymał tytuł „Ruch pieszych oraz osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch”. W art. 15a p.r.d. ustawodawca określił zasady ruchu obowiązujące użytkownika urządzenia wspomagającego ruch. Zgodnie z art. 15a ust. 1 p.r.d. osoba poruszająca się

¹⁰ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (druk nr 911). Uzasadnienie, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=911> [dostęp: 8.09.2022].

¹¹ Droga to „wydzielony pas terenu składający się z jezdni, pobocza, chodnika, drogi dla pieszych lub drogi dla rowerów, łącznie z torowiskiem pojazdów szynowych znajdującym się w obrębie tego pasa, przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt” (art. 2 pkt 1 p.r.d.).

¹² Pojęcie to oznacza „pieszego, osobę poruszającą się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, kierującego, a także inne osoby przebywające w pojeździe lub na pojeździe znajdującym się na drodze” (art. 2 pkt 17 p.r.d.).

¹³ „Pieszy” to określenie oznaczające „osobę znajdującą się poza pojazdem na drodze i niewykonującą na niej robót lub czynności przewidzianych odrębnymi przepisami; za pieszego uważa się również osobę prowadzącą, ciągnącą lub pchającą rower, motorower, motocykl, hulainogę elektryczną, urządzenie transportu osobistego, urządzenie wspomagające ruch, wózek dziecięcy, podręczny lub inwalidzki, osobę poruszającą się w wózku inwalidzkim, a także dziecko w wieku do 10 lat kierujące rowerem pod opieką osoby dorosłej” (art. 2 pkt 18 p.r.d.).

¹⁴ Urządzeniem wspomagającym ruch jest „urządzenie lub sprzęt sportowo-rekreacyjny, przeznaczone do poruszania się osoby w pozycji stojącej, napędzane siłą mięśni” (art. 2 pkt 18a p.r.d.).

¹⁵ Określenie to oznacza „pojazd napędzany elektrycznie, dwuosiowy, z kierownicą, bez siedzenia i pedałów, konstrukcyjnie przeznaczony do poruszania się wyłącznie przez kierującego znajdującą się na tym pojeździe” (art. 2 pkt 47b p.r.d.).

¹⁶ Urządzeniem transportu osobistego jest „pojazd napędzany elektrycznie, z wyłączeniem hulajnogi elektrycznej, bez siedzenia i pedałów, konstrukcyjnie przeznaczony do poruszania się wyłącznie przez kierującego znajdującą się na tym pojeździe” (art. 2 pkt 47c p.r.d.).

przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch jest obowiązana korzystać z chodnika, drogi dla pieszych lub drogi dla rowerów, od czego ustawa nie przewiduje wyjątków – poza sytuacją poruszania się w strefie zamieszkałej¹⁷. Przepis ten nie pozostawia więc wątpliwości, że poza strefą zamieszkałą użytkownik urządzenia wspomagającego ruch nie ma możliwości poruszania się po jezdni drogi niezależnie od jej kategorii¹⁸. Ustawodawca nie przewidział także możliwości poruszania się użytkowników urządzeń wspomagających ruch w kolumnie, co jest logiczną konsekwencją braku możliwości użytkowania jezdni przez tę kategorię uczestników ruchu¹⁹. Jako urządzenia wspomagające ruch należy traktować m.in. hulajnogi (bez napędu elektrycznego), wrotki, rolki czy deskorolki, czyli takie urządzenia, które są napędzane tylko i wyłącznie siłą mięśni²⁰.

Odmienne regulacje dotyczą hulajnóg elektrycznych i rowerów. Zgodnie z art. 33 ust. 1 p.r.d. kierujący rowerem lub hulajnogą elektryczną jest obowiązany korzystać z drogi dla rowerów lub pasa ruchu dla rowerów, jeżeli są one wyznaczone dla kierunku, w którym się porusza lub zamierza skręcić. W razie korzystania z drogi dla rowerów i pieszych, jest obowiązany zachować szczególną ostrożność i ustępować pierwszeństwa pieszemu. Doprecyzowując obowiązki kierującego hulajnogą elektryczną w art. 33a p.r.d., ustawodawca nałożył na niego obowiązek korzystania z jezdni, po której ruch pojazdów jest dozwolony z prędkością nie większą niż 30 km/h, w przypadku gdy brakuje wydzielonej drogi dla rowerów oraz pasa ruchu dla rowerów (art. 33a ust. 1 p.r.d.), dopuszczając w drodze wyjątku korzystanie z chodnika lub drogi dla pieszych, gdy chodnik jest usytuowany wzdłuż jezdni, po której ruch pojazdów jest dozwolony z prędkością większą niż 30 km/h,

¹⁷ W strefie tej „osoba poruszająca się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch korzysta z całej szerokości drogi i ma pierwszeństwo przed pojazdem” (art. 15a ust. 2 p.r.d.).

¹⁸ Mezglewski, Nowikowska, Kurek 2022, 77-80; Burtowy 2021, 129. Na marginesie należy dodać, że w związku z kolejną nowelizacją p.r.d. na podstawie art. 7 ust. 8 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2022 r. poz. 1768, z dniem 21 września 2022 r. zmianie ulega brzmienie art. 15a p.r.d. spowodowane zmianami w niektórych legalnych definicjach, np. drogi, chodnika, który został zastąpiony drogą dla pieszych. Nowelizacja ta nie zmieniła jednak generalnego zakazu poruszania się użytkowników urządzenia wspomagającego ruch po jezdni drogi.

¹⁹ Zasady poruszania się pieszych w kolumnie reguluje art. 12 p.r.d., w którego ust. 1 sformułowano generalną zasadę, że kolumna pieszych, z wyjątkiem pieszych w wieku do 10 lat, może się poruszać tylko prawą stroną jezdni.

²⁰ Mezglewski, Nowikowska, Kurek 2022, 23; Burtowy 2021, 61.

i brakuje wydzielonej drogi dla rowerów oraz pasa ruchu dla rowerów (art. 33a ust. 2 p.r.d.). W przypadku użytkowania urządzenia transportu osobistego przyjęto analogiczne rozwiązania jak w przypadku hulajnóg elektrycznych, z zastrzeżeniem bezwzględnego braku możliwości korzystania z jezdni, nawet w przypadku drogi o dozwolonej prędkości do 30 km/h (art. 33b p.r.d.). Na obie kategorie użytkowników ustawodawca nałożył też obowiązek poruszania się po chodniku lub drodze dla pieszych z prędkością zbliżoną do pieszego (art. 33c p.r.d.).

1. Opis stanu faktycznego²¹

Początki tzw. Rolkowej Pielgrzymki Wrocławskiej sięgają 2015 r. W stanie prawnym sprzed marca 2021 r. była ona organizowana corocznie. Pismem z dnia 27 maja 2021 r. (data wpływu 31 maja 2021 r.) Salezjański Wollontariat Misyjny „Młodzi Świata” Oddział we Wrocławiu zwrócił się do Wojewody Dolnośląskiego z informacją o organizowaniu Rolkowej Pielgrzymki Wrocławskiej na Jasną Górę w dniach 3–6 lipca 2021 r. i z wnioskiem o uzgodnienie trasy pielgrzymki. Planowana trasa miała przebiegać drogami krajowymi, wojewódzkimi i powiatowymi w województwach: dolnośląskim, opolskim, wielkopolskim i śląskim, a liczbę uczestników oszacowano na około 60. W dalszej części pisma, powołując się na Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską²², zarząd tej organizacji katolickiej „upoważnił” poszczególnych wojewodów do uzgodnienia trasy pielgrzymki w zakresie bezpieczeństwa ruchu z właściwymi organami.

²¹ Dokumentacja opisująca kasus pielgrzymki rolkowej została udostępniona autorowi przez Wojewodę Dolnośląskiego w trybie art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

²² Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r., Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318, dalej: Konkordat. Autorzy pisma nie przywołali żadnego konkretnego postanowienia Konkordatu, ale zapewne chodziło o art. 8 ust. 4, zgodnie z którym sprawowanie kultu publicznego w miejscach innych niż określone w ust. 3 nie wymaga zezwolenia władz państwowych, chyba że odpowiednie przepisy prawa polskiego stanowią inaczej, w szczególności ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny. Nie przywołano natomiast art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1347 z późn. zm., dalej: u.s.p.k.k.).

Realizując wnioszek, zastępca dyrektora Wydziału Infrastruktury, działający z upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego, pismem z dnia 1 czerwca 2021 r. zwrócił się do odpowiednich organów o uzgodnienie trasy pielgrzymki w trybie art. 16 ust. 1 u.s.p.k.k. w nieprzekraczalnym terminie do dnia 23 czerwca 2021 r., jednocześnie informując właściwe organy o tym, że brak zajęcia stanowiska do wskazanej daty będzie traktowany jako uzgodnienie ze skutkiem pozytywnym²³. W odpowiedzi na wystąpienie Wojewody Dolnośląskiego z dnia 1 czerwca 2021 r. Wojewoda Śląski pismem z dnia 10 czerwca 2021 r. uzgodnił trasę pielgrzymki rolkowej na drogach województwa śląskiego²⁴. Analogicznego uzgodnienia dokonał Wojewoda Opolski, informując o swoim stanowisku pismem z dnia 24 czerwca 2021 r., czyli już po terminie wskazanym przez Wojewodę Dolnośląskiego²⁵. Jeżeli chodzi o zarządców dróg na terenie województwa dolnośląskiego pozytywne stanowisko zajął Starosta Powiatu Oławskiego²⁶. Przez milczące załatwienie sprawy uzgodniono trasę na terenie Powiatu Miasto Wrocław oraz powiatu wrocławskiego, a także z Marszałkiem Województwa Dolnośląskiego.

Natomiast Starosta Powiatu Oleśnickiego pismem z dnia 17 czerwca 2021 r.²⁷ poinformował, że (w myśl art. 15a p.r.d.) poruszanie się na rolkach po jezdniach dróg publicznych jest zabronione. Nie wypowiedział

²³ Pismo Wojewody Dolnośląskiego nr IF-IT.6111.4.2021.PB z dnia 1 czerwca 2021 r. Zostało ono skierowane do Wojewody Opolskiego i Wojewody Śląskiego, którzy mieli dokonać uzgodnień na terenie swoich województw, a także do Marszałka Województwa Dolnośląskiego, Prezydenta Wrocławia, Starosty Powiatu Wrocławskiego, Starosty Powiatu Oleśnickiego, Starosty Powiatu Oławskiego oraz do wiadomości Komendanta Miejskiego Policji we Wrocławiu, Komendanta Powiatowego Policji w Oleśnicy, Komendanta Powiatowego Policji w Oleśnicy, Komendanta Powiatowego Policji w Oławie, Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej we Wrocławiu (w związku z wytycznymi Głównego Inspektora Sanitarnego dotyczącymi organizowania pielgrzymek w stanie epidemii), jak również do wnioskodawcy.

²⁴ Uzgodnienia dokonała działająca z upoważnienia Wojewody Śląskiego kierownik oddziału w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Delegatury Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Częstochowie pismem nr SOVI.6111.30.2021 z dnia 10 czerwca 2021 r.

²⁵ Pismo Wojewody Opolskiego nr IN.I.6111.5.2021.GG z dnia 24 czerwca 2021 r. Zostało ono podpisane przez działającego z upoważnienia zastępcę dyrektora Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu. Organ uzgadniający zobowiązał „organizatora pielgrzymki do przestrzegania przepisów o ruchu pieszych określonych w art. 12 p.r.d.”.

²⁶ Pismo Starosty Powiatu Oławskiego nr BT.D.7121.132/2021 z dnia 6 czerwca 2021 r.

²⁷ Pismo Starosty Powiatu Oleśnickiego nr KD.7130.12.2021 z dnia 17 czerwca 2021 r. Podpisał je działający z upoważnienia Starosty Powiatu Oleśnickiego inspektor w Wydziale Komunikacji i Inżynierii Dróg.

się co do *meritum* pisma Wojewody Dolnośląskiego i nie poinformował wprost, że odmawia uzgodnienia trasy pielgrzymki. Analogiczne w treści pismo skierował do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu I Zastępca Komendanta Powiatowego Policji w Oleśnicy²⁸.

W wyniku zakończenia procedury uzgodnień pismem z dnia 21 czerwca 2021 r. Wojewoda Dolnośląski poinformował wnioskodawcę, że nie może pozytywnie uzgodnić trasy Rolkowej Pielgrzymki Wrocławskiej²⁹. W piśmie tym wskazano, że pielgrzymka została negatywnie zaopiniowana przez Starostę Powiatu Oleśnickiego. Jednocześnie Wojewoda Dolnośląski dokonał interpretacji art. 15a p.r.d., wskazując w początkowej części pisma na zmiany Prawa o ruchu drogowym wprowadzone nowelizacją z dnia 30 marca 2021 r. oraz wyrażając własną negatywną opinię na temat dopuszczalności takiej formy pielgrzymowania.

W odpowiedzi wnioskodawca pismem z dnia 28 czerwca 2021 r. (data wpływu 30 czerwca 2021 r.) zwrócił się ponownie o uzgodnienie trasy pielgrzymki, zarzucając Wojewodzie Dolnośląskiemu nadinterpretację przepisów art. 15a p.r.d. w zw. z art. 2 pkt 18a p.r.d., które w ocenie wnioskodawcy określały tylko ogólne zasady przemieszczania się osób poruszających się na rołkach i nie stały na przeszkodzie organizacji pielgrzymki rolkowej we wnioskowanej formie. Dalej wnioskodawca argumentował, że pielgrzymka miała się odbyć w ramach wykorzystania dróg w sposób szczególny i mogła być przeprowadzona pod warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa podczas korzystania z jezdni, co zostało zachowane poprzez ustalenie regulaminu pielgrzymki, selekcję uczestników oraz zapewnienie asysty. Dalej wnioskodawca wskazał, że uzgodnienie ma charakter odformalizowany, co powoduje, że nie jest wymagane spełnienie tak szczególnych warunków, jak w przypadku imprez organizowanych na podstawie art. 65 p.r.d. Na koniec w piśmie wskazano, że art. 15a p.r.d. nie stoi na przeszkodzie korzystaniu z jezdni przez rołkarzy w ramach pielgrzymki. Z istoty tej ostatniej wynika bowiem „możliwość korzystania z drogi w sposób

²⁸ Pismo I Zastępcy Komendanta Powiatowego Policji w Oleśnicy nr R-5371-24/21 z dnia 10 czerwca 2021 r.

²⁹ Pismo Wojewody Dolnośląskiego nr IF-IT.6111.4.2021.PB z dnia 21 czerwca 2021 r. Zostało ono podpisane przez działającego z upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego dyrektora Wydziału Infrastruktury. Pismo to zostało przesłane do tych samych organów, co pismo zastępcy dyrektora Wydziału Infrastruktury z dnia 1 czerwca 2021 r.

odbiegający od ogólnych zasad – co nie świadczy o naruszeniu bądź zagrożeniu bezpieczeństwa ruchu drogowego³⁰.

W odpowiedzi Wojewoda Dolnośląski podtrzymał swoje stanowisko³¹, wskazując, że w wyniku nowelizacji prawa o ruchu drogowym z dnia 30 marca 2021 r. ustawodawca jasno określił status użytkownika urządzenia wspomagającego ruch i nie wprowadził żadnych wyjątków od zasad określonych w art. 15a p.r.d. Dodatkowo Marszałek Województwa Dolnośląskiego pismem z dnia 30 czerwca 2021 r.³² zmienił swoje pierwotne stanowisko i poinformował, że w pełni podziela stanowisko Wojewody Dolnośląskiego wyrażone w piśmie z dnia 28 czerwca 2021 r., a w związku z tym nie może pozytywnie zaopiniować trasy Rolkowej Pielgrzymki Wrocławskiej. Z powodu braku uzgodnienia pielgrzymka, planowana w dniach 3–6 lipca 2021 r., nie odbyła się.

2. Analiza prawna

Opisany powyżej stan faktyczny rodzi liczne wątpliwości natury prawnej. Ich rozstrzygnięcie wymaga wykładni oraz interpretacji przepisów prawa zawartych m.in. w powoływanych powyżej aktach normatywnych (ustawie – Prawo o ruchu drogowym, ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej), jak i ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³³ i innych aktach prawnych.

Jak wspomniano we wstępie, w polskim prawodawstwie brak jest legalnej definicji pielgrzymki, należy więc się odwołać do wykładni językowej³⁴. Zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego PWN* słowo to oznacza „wędrowkę do miejsc kultu”, a także „grupę pielgrzymów wędrującą razem”³⁵. W ujęciu językowym pielgrzymka może być odbywana zarówno indywidualnie,

³⁰ Pismo Salezjańskiego Wolontariatu Misyjnego „Młodzi Świati” Oddział we Wrocławiu do Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 czerwca 2021 r.

³¹ Pismo Wojewody Dolnośląskiego nr IF-IT.6111.4.2021.PB z dnia 1 lipca 2021 r.

³² Pismo Marszałka Województwa Dolnośląskiego nr DT-D.II.8030.37.2021 z dnia 30 czerwca 2021 r. (data wpływu 7 lipca 2021 r.).

³³ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1693 z późn. zm.

³⁴ Tunia 2014a, 12–13.

³⁵ „Pielgrzymka”. W: *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/pielgrzymka.html> [dostęp: 10.09.2022 r.].

jak i w grupie, a jej celem jest nawiedzenie miejsc kultu. Kościelne dokumenty nie zajmują się definiowaniem pielgrzymki w naukowych kategoriach. Ograniczają się do jej opisu jako zjawiska religijnego, ze szczególnym uwzględnieniem jej walorów pastoralnych. Uznają one pielgrzymkę za fakt zadomowiony w Kościele, traktując jako jedną z powszechnych form pobożności³⁶. Pielgrzymkę definiuje się także jako „podjętą z motywów religijnych podróż do miejsca uważanego za święte (*locus sacer*) ze względu na szczególne działanie w nim Boga lub bóstwa”³⁷. W literaturze przedmiotu określa się pielgrzymkę także jako zbiorową lub indywidualną wędrówkę „o charakterze sakralnym”, która ma „na celu oddanie czci Bogu oraz pozyskanie łask w życiu doczesnym i przyszłym”³⁸.

Mając na uwadze powyższe definicje, można postawić zasadnicze pytanie, czy umiejscowienie przez ustawodawcę pielgrzymek w grupie imprez powodujących wykorzystanie dróg w sposób szczególnie jest adekwatne to tego, czym w istocie jest pielgrzymka. Rozstrzygając ten dylemat należy się w pierwszej kolejności zastanowić nad pytaniem, czy pielgrzymka wyczerpuje znamiona zgromadzenia, czy może jest imprezą w rozumieniu art. 65 p.r.d.? Zasadnicze znaczenie w odpowiedzi na to pytanie ma wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r.³⁹ Skład orzekający uznał, że pierwotne brzmienie przepisu art. 65 p.r.d.⁴⁰ – w zakresie, w jakim uzależniał on zorganizowanie zgromadzenia od uzyskania zezwolenia na jego przeprowadzenie – jest niezgodne z art. 57 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W wyniku tego orzeczenia, w drodze nowelizacji ustawy – Prawo o ruchu drogowym, usunięto zgromadzenia z katalogu form wykorzystania dróg w sposób szczególnie⁴¹. Warto przy tym zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie powiązał

³⁶ Jackowski 1998, 6.

³⁷ Tamże, 10.

³⁸ Datko 2000, 314.

³⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r., K 21/05, LEX nr 17246949.

⁴⁰ Przed nowelizacją art. 65 p.r.d. posiadał następujące brzmienie: „Zawody sportowe, rajdy, wyścigi, zgromadzenia i inne imprezy, które powodują utrudnienia w ruchu lub wymagają korzystania z drogi w sposób szczególnie, mogą się odbywać pod warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa i porządku podczas trwania imprezy oraz uzyskania zezwolenia na jej przeprowadzenie”.

⁴¹ Ustawa z dnia 22 maja 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2009 r. Nr 97, poz. 802.

wolność zgromadzeń z wolnością wyrażania poglądów, w tym z realizacją zasady wolności sumienia i religii⁴².

Dokonując w dalszej części orzeczenia wyważenia istotności przesłanki zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym jako warunku limitującego wykorzystanie dróg w sposób szczególny i wpływu tej przesłanki na prawo do zgromadzeń, Trybunał wskazał, że:

[...] oczywisty jest argument o konieczności zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Z tego argumentu nie można jednak wyprowadzać wniosku, że przyjęta w prawie o ruchu drogowym regulacja jest poprawna z konstytucyjnego punktu widzenia. Konstytucyjny błąd ustawodawcy polegał na tym, że jako punkt wyjścia regulacji przyjął podobieństwo sytuacji wykorzystywania dróg publicznych w przypadku imprez o charakterze zawodów sportowych, rajdów, wyścigów i innych imprez oraz sytuacji zgromadzeń. Błędem ustawodawcy było nieuwzględnienie konstytucyjnej istoty wolności zgromadzeń jako podstawowej obywatelskiej wolności politycznej. Podkreślić należy, że wolność zgromadzeń jest jedyną wolnością konstytucyjnie gwarantowaną spośród form gromadzenia się regulowanych przez art. 65 prawa o ruchu drogowym. Okoliczność ta ma fundamentalne znaczenie dla oceny konstytucyjności art. 65 prawa o ruchu drogowym w odniesieniu do zgromadzeń⁴³.

Dalej Trybunał wskazał na art. 65h p.r.d. wyłączający stosowanie przepisów art. 65–65g p.r.d. do pielgrzymek, procesji i konduktów pogrzebowych jako na dowód tego, że ustawodawca przynajmniej częściowo zdawał sobie sprawę z różnicy w statusie konstytucyjnym między zgromadzeniami religijnymi a imprezami sportowymi, w związku z czym wyłączył wobec tych pierwszych stosowanie przepisów prawa o ruchu drogowym, czego nie uczynił wobec zgromadzeń. Dalej Trybunał Konstytucyjny wywiódł, że

⁴² Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 stycznia 2006 r. stwierdził m.in.: „Szerokie rozumienie zgromadzeń łączy się funkcjonalnie, jak było sygnalizowane uprzednio, z innymi wolnościami i prawami gwarantowanymi przez Konstytucję i wiążące Polskę regulacje prawnomiedzynarodowe. Tak więc wolność zgromadzeń jest podstawową przesłanką efektywnej realizacji wolności zrzeszania się. Ponadto wolność zgromadzeń stanowi element składowy realizacji wolności swobodnego wyrażania opinii, w tym opinii mających znaczenie w procesie demokratycznych wyborów wszelkiego typu organów władzy publicznej, a także realizacji fundamentalnej wolności religii, sumienia i wyznania”.

⁴³ Tamże.

[...] nie ma podstaw do różnicowania konstytucyjnej ochrony wolności sumienia i wyznania oraz wolności do organizowania pokojowych zgromadzeń w takim stopniu, który wyłączałby, przez regulację ustawową, gwarancyjną funkcję Konstytucji. A taki byłby rezultat przyjęcia argumentacji uzasadniającej konstytucyjną poprawność włączenia zgromadzeń do regulacji prawa o ruchu drogowym, a zarazem wyłączającej z tej regulacji zgromadzenia mającego na celu realizację wolności sumienia i religii⁴⁴.

Analizując korelację między zgromadzeniem a pielgrzymką jako formą zgromadzenia religijnego, należy się odwołać do legalnej definicji z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2014 r. – Prawo o zgromadzeniach⁴⁵. Zgodnie z przywołanym przepisem zgromadzenie jest to „zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych”. Ze względu na wyłączenie stosowania ustawy do zgromadzeń odbywających się w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych definicja ta może być tylko pomocniczo stosowana do określenia, czym jest zgromadzenie religijne, będące jednym z przejawów funkcji religijnych kościołów i innych związków wyznaniowych, o których mowa w art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁴⁶. Trzeba mieć ponadto świadomość, że przepisy ustawy – Prawo o zgromadzeniach stosuje się do zgromadzeń organizowanych na drogach i placach publicznych przez organizacje tworzone na podstawie art. 19 ust. 2 pkt 14 u.g.w.s.w., które mają na celu prowadzenie działalności na rzecz formacji religijnej, kultu publicznego oraz przeciwdziałania patologiom społecznym i ich skutkom. Z kolei ustawodawca, usuwając zgromadzenia z art. 65 p.r.d., pozostawił tam jednak odesłanie do odrębnych przepisów. Milcząco przyjął tym samym, obciążając przepis wadą, że imprezy religijne nie powinny być łączone na poziomie funkcjonalnym ze zgromadzeniami.

Impreza to widowisko (np. koncert, zawody sportowe) organizowane w celach rozrywkowych lub propagandowych. Katalog imprez zawarty w art. 65 p.r.d. odpowiada tej definicji, ponieważ po wyroku Trybunału

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1389.

⁴⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1435 z późn. zm., dalej: u.g.w.s.w.

Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r. (K 21/05) analizowany artykuł wymienia: zawody sportowe, rajdy, wyścigi, przewóz osób kolejką turystyczną i inne imprezy, które powodują utrudnienia w ruchu.

Biorąc pod uwagę dokonaną powyżej analizę należy stwierdzić, że ustawodawca, kierując się powołanym wyżej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, nie wyciągnął z niego wszystkich konsekwencji, skoro pozostawił przepisy odnoszące się do wyłączenia dotyczącego pielgrzymek w dotychczasowym brzmieniu. Z punktu widzenia techniki legislacyjnej art. 65h p.r.d. nie nawiązuje do art. 65 p.r.d., z którego usunięto słowo „zgromadzenia”. W świetle wyżej przeprowadzonej analizy przyjęcie, że pielgrzymka jest imprezą, a nie zgromadzeniem (czy ściślej rzecz ujmując – zgromadzeniem religijnym) powoduje wewnętrzną sprzeczność na gruncie konstytucyjnej ochrony prawa do zgromadzeń⁴⁷. W tym zakresie niebagatelne znaczenie ma także art. 65i p.r.d., który w sprawach nieuregulowanych odsyła do przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁸. Zakresem odesłania do ostatniego z wymienionych aktów normatywnych ustawodawca objął także art. 65h p.r.d., który w przypadku pielgrzymek odsyła do przepisów szczególnych dotyczących relacji państwa z dziewięcioma kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Przepis ten został wprowadzony w 2003 r. jako element szerszej nowelizacji⁴⁹ i zgodnie z jej uzasadnieniem miał mieć charakter uzupełniający, wskazując inne przepisy, według których toczyć się miały postępowania o wydanie zezwolenia na imprezy o charakterze religijnym, co powodowało w opinii projektodawcy ich wyłączenie spod przepisów prawa o ruchu drogowym⁵⁰.

⁴⁷ Zob. Mezglewski 2014, 101. Autor ten wskazał na „chaos interpretacyjny” w zakresie przepisów dotyczących pielgrzymek.

⁴⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm., dalej: k.p.a.

⁴⁹ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2003 r. Nr 149, poz. 1451). W tym czasie w sposób szczególny drogi mogły być wykorzystywane również przez zgromadzenia. Odesłania do Kodeksu postępowania administracyjnego było naturalną konsekwencją przyjęcia, że zezwolenie na wykorzystanie dróg w sposób szczególny jest wydawane w drodze decyzji administracyjnej przez organ zarządzający ruchem na drodze, na której ma odbyć się przedmiotowa impreza.

⁵⁰ Zob. przebieg procesu legislacyjnego: Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (druk nr 875), <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/875.htm> [dostęp: 15.05.2022].

Po zmianie ustawy w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 2006 r. ustawodawca pozostawił dotychczasowe brzmienie art. 65i p.r.d., co implikuje, w ocenie autora, stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego także w zakresie, w jakim przewidziane jest stosowanie ustaw wyznaniowych, do których odsyła art. 65h p.r.d. W związku z powyższym, mimo że uzgodnienie tras pielgrzymek następuje w procedurze szczególnej, wyłączającej restrykcyjne wymagania określone dla innych imprez wykorzystujących drogi w sposób szczególny⁵¹, to proces uzgodnienia powinien opierać się na zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego i innych podstawowych regułach (np. dotyczących właściwości organów administracji publicznej, reprezentacji osoby prawnej, zapewnienia właściwej formy wniosku, terminów czy prawa do sądu).

Szczególne procedury uzgadniania tras pielgrzymek – poza art. 16 ust. 1 u.s.p.k.k. – są przewidziane w art. 13 ustawy dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego⁵², art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej⁵³, art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁴, art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁵, art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁶, art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁷, art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁸, art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do

⁵¹ W doktrynie pojawił się pogląd, że przepisy dotyczące wykorzystania dróg w sposób szczególny można traktować jako niewiążące zalecenia dla organizatorów pielgrzymek, które mogą usprawnić proces organizowania i przebieg pielgrzymki. Zob. Bielecki 2014, 121.

⁵² Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1726 z późn. zm.

⁵³ Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1889 z późn. zm.

⁵⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 169 z późn. zm.

⁵⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1712 z późn. zm.

⁵⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1599 z późn. zm.

⁵⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 14 z późn. zm.

⁵⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 44 z późn. zm.

Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁹. We wszystkich przypadkach relewantny przepis brzmi tak samo: „Organizowanie imprez o charakterze religijnym na drogach publicznych wymaga uzgodnienia, w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, z właściwymi organami administracji rządowej lub samorządowej”. W wyniku tego pielgrzymka została więc zakwalifikowana jako impreza, a nie jako zgromadzenie.

Uzgodnienie jest formą współdziałania dwóch podmiotów. Należy przypuszczać, że w kontekście pielgrzymek wpisuje się ono w konstytucyjną zasadę współdziałania państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Uzgodnienie nie jest jednak pozbawione elementu władczego, ponieważ właściwy organ administracji musi dojść do przekonania, że opisana we wniosku o uzgodnienie pielgrzymka jest zgodna z przepisami dotyczącymi bezpieczeństwa ruchu drogowego, a tym samym spełnia określone ustawowo wymogi. Wykładnia językowa przytoczonych powyżej przepisów nie nakłada na organy administracji publicznej bezwzględnego obowiązku dokonania uzgodnienia, co powoduje że ustawodawca nie wykluczył możliwości braku porozumienia między organizatorem pielgrzymki a organem administracji publicznej. Ten ostatni może odmówić uzgodnienia trasy pielgrzymki, co w konsekwencji prowadzi do braku możliwości odbycia się tej imprezy (czy – jak ustalono wyżej – zgromadzenia), jak to się stało w przypadku Rolkowej Pielgrzymki Wrocławskiej. Organ administracji publicznej decyduje o prawach wnioskodawcy, działa więc w formie władczej⁶⁰, chociaż z formalnego punktu widzenia trudno tu mówić o którejś z klasycznych władczych form działania administracji publicznej, np. decyzji administracyjnej⁶¹.

⁵⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 13.

⁶⁰ Do tej pory w doktrynie prezentowane było odmienne stanowisko (zob. Rakoczy 2008, 141; Mezgłowski 2014, 12). Jest ono oparte na przesłankach formalnych – organy administracyjne właściwe do uzgodnienia trasy i czasu pielgrzymki nie wydają bowiem decyzji administracyjnej. Jednak analizowany kazus pokazuje, że także w przypadku uzgodnienia odnoszącego się do pielgrzymki dochodzi do rozstrzygnięcia przez nie o prawach wnioskodawcy.

⁶¹ W doktrynie prawa administracyjnego toczy się dyskusja nad zmieniającym się charakterem władczych i niewładczych form działania administracji. Według J. Zimmermanna formy władcze to działania administracji publicznej, które podejmowane są jednostronnie na podstawie unormowań publiczno-prawnych w celu sformułowania nakazów i zakazów jakiegoś zachowania się (np. akt administracyjny). Z kolei formy niewładcze to te działania, które podejmowane są według normy prawa cywilnego (umowy cywilnoprawne) albo wprowadzie ich podstawą jest prawo publiczne, jednak przy ich podejmowaniu sytuacja stron stosunku administracyjnoprawnego ulega pewnemu lub całkowitemu zrównaniu (umowy administracyjne,

Na podobnym stanowisku stanął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku, który, rozpatrując skargę jednostki organizacyjnej Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej na negatywne uzgodnienie przez Prezydenta Białegostoku imprezy religijnej mającej się odbywać w pasie drogowym pozostającym pod zarządem tego organu, w wyroku z dnia 28 stycznia 2020 r. (II SA/Bk 735/19) zakwalifikował odmowę uzgodnienia jako spełniającą kryteria art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2022 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶², co powoduje, że uzgodnienie lub jego odmowa podlega kognicji sądów administracyjnych⁶³.

Powyższe koreluje z art. 65i p.r.d., który odsyła do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego także w zakresie stosowania przepisów szczególnych dotyczących uzgodnienia trasy pielgrzymki, o których mowa w art. 65h p.r.d. Jak trafnie wskazał zarząd organizatora Rolkowej Pielgrzymki Wrocławskiej w piśmie z dnia 28 czerwca 2021 r. uzgodnienie ma charakter odformalizowany. Nie można jednak zgodzić się z twierdzeniem organizatora pielgrzymki, że to odformalizowanie jest bezwzględne i może prowadzić do ignorowania przez organy administracji publicznej obowiązujących przepisów prawa, w tym tych dotyczących właściwości miejscowej oraz rzeczowej.

W tym kontekście należy pomocniczo odwołać się do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i skonfrontować je ze stanowiskiem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wyrażonym

porozumienia administracyjne). Zob. Zimmermann 2014, 324. Podział na działania władcze i niewładcze ulega zatarciu z uwagi na stopniowalność cechy władczości. W ramach działań władczych istnieje bowiem możliwość wyodrębnienia działań w pełni władczych i działań o władztwie ograniczonym.

⁶² Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm.

⁶³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 28 stycznia 2020 r., II SA/Bk 735/19, Legalis nr 2281695. Sąd stwierdził, że „przedmiotem kontroli dokonywanej przez Sąd w niniejszej sprawie, z punktu widzenia kryterium legalności, jest rozstrzygnięcie Prezydenta Miasta B. z dnia (...) stycznia 2019 r. Nr (...), które jest aktem w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 PostAdmU. Wydane zostało ono na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Z. w Rzeczypospolitej Polskiej [...]. Zgodnie z tym przepisem organizowanie imprez o charakterze religijnym na drogach publicznych wymaga uzgodnienia, w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, z właściwymi organami administracji rządowej lub samorządowej”.

w piśmie z dnia 19 kwietnia 2018 r.⁶⁴, w którym wezwano wojewodów do kontynuowania praktyki polegającej na uzgadnianiu, niejako w imieniu wnioskodawcy, tras i czasu pielgrzymki na terenie danego województwa⁶⁵. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformowało, że stosowny wniosek organizatora pielgrzymki powinien wpłynąć na 30 dni przed jej rozpoczęciem, jeżeli ma ona miejsce na terytorium jednego województwa lub z wyprzedzeniem 45-dniowym, gdy trasa przebiega przez dwa lub więcej województw. Dodatkowo ministerstwo wskazało na inne wymogi dotyczące wniosku: oszacowanie liczby uczestników, wskazanie osoby odpowiedzialnej za grupę i dodanie klauzuli upoważniającej wojewodę do uzgodnienia trasy.

Już sama treść omawianego pisma wskazuje, że przyjęta praktyka urzędnicza narusza podstawowe zasady postępowania administracyjnego dotyczące właściwości organów. Ministerstwo sugeruje, że podstawą działania wojewody jest upoważnienie od wnioskodawcy. Taka konstrukcja jest związana m.in. z art. 16 ust. 1 u.s.p.k.k., z którego wynika, że wymagane uzgodnienie dokonywane jest z właściwymi organami administracji rządowej lub samorządowej. Duże wątpliwości budzi fakt, czy organizator pielgrzymki (osoba prawna lub osoba fizyczna) może upoważnić organ administracji rządowej do prowadzenia w jego imieniu spraw i czy organ administracji rządowej może takie upoważnienie przyjąć i działać na jego podstawie. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁶⁶ w art. 19 przewiduje jedynie możliwość upoważnienia pracowników urzędu obsługującego organ wojewody do działania w jego imieniu, w tym do wydawania decyzji administracyjnych. Przepisy prawa nie przewidują możliwości udzielenia upoważnień dla wojewody przez podmioty zewnętrzne. Stąd przyjęta praktyka narusza przepisy o właściwości rzeczowej organów.

⁶⁴ Pismo Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nr DWRMNiE-WPR-651-23/2018 z dnia 19 kwietnia 2018 r. (data wpływu: 27 kwietnia 2018 r.). W jego treści zawarto odwołanie do pisma z dnia 5 kwietnia 2006 r. (nr DWRMNiE-0232-21/06/JB). Wynika z niej ponadto, że tego typu rozwiązania zainicjowano w 2006 r., lecz po jakimś czasie część wojewodów zaniechała ich stosowania, by do nich wrócić w 2018 r. Np. w 2017 r. wojewodowie: opolski, małopolski i lubelski przekazywali wnioski o uzgodnienie tras pielgrzymki zgodnie z właściwością na podstawie art. 65 § 1 k.p.a. Zob. Resler 2019, 189.

⁶⁵ Wojewodę jako organ właściwy do uzgodnienia trasy pielgrzymki wskazuje część doktryny. Zob. Mezglewski, Misztal, Stanisław 2011, 275.

⁶⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 135 z późn. zm.

Pozostaje więc pytanie, jakie organy są właściwe do przeprowadzenia uzgodnień? W świetle analizowanych norm prawnych uzgodnienie dotyczy bezpieczeństwa ruchu drogowego. W literaturze przedmiotu wyrażono opinię, że uzgodnienie powinno być dokonane z zarządcą drogi⁶⁷, o którym mowa w art. 19 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶⁸. Przyjmując ją autor kierował się przekonaniem, że art. 65h p.r.d. wyłącza możliwość stosowania przepisów całej tej ustawy do uzgodnienia dotyczącego pielgrzymek. Takie stanowisko nie do końca wydaje się słuszne⁶⁹. Artykuł 65h p.r.d. wyłącza bowiem stosowanie tylko przepisów dotyczących wykorzystania dróg w sposób szczególny, a nie całej ustawy. Decydujące znaczenie będzie miało tutaj ustalenie, czy uzgodnienie z organem zarządzającym ruchem będzie stało w sprzeczności z art. 16 ust. 1 u.s.p.k.k. (bądź analogicznymi przepisami z innych ustaw wyznaniowych). Otóż ten przepis wskazuje, że uzgodnienia trasy pielgrzymki, w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, należy dokonać z właściwym organem administracji rządowej lub samorządowej. W tym kontekście należy odwołać się do art. 10 ust. 12 p.r.d., w którym na ministra właściwego do spraw transportu, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i ministrem obrony narodowej, nałożono obowiązek wydania rozporządzenia określającego szczegółowe warunki zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim uczestnikom ruchu drogowego. W związku z brakiem legalnej definicji bezpieczeństwa ruchu drogowego należy uznać, że zapewnienie bezpieczeństwa wszystkim uczestnikom ruchu drogowego wpisuje się w zakres przedmiotowy i podmiotowy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach

⁶⁷ Zob. Rakoczy 2008, 140–145 (gdzie przedstawiona została szczegółowa analiza prawna tego problemu).

⁶⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1693 z późn. zm., dalej: u.d.p.

⁶⁹ Zgodnie z art. 19 ust. 1 u.d.p., zarządcą drogi to organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Zarządcami dróg, z zastrzeżeniem art. 19 ust. 3, 5, 5a i 8 u.d.p., są: 1) dla dróg krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, 2) dla dróg wojewódzkich – zarząd województwa, 3) dla dróg powiatowych – zarząd powiatu, 4) dla dróg gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zadaniem zarządcy jest dbanie o drogę w aspekcie technicznym. Zob. Mezglewski 2014, 107.

oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁷⁰ określa warunki zarządzania ruchem na drogach publicznych, w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu, a zwłaszcza odnosi się do działań w zakresie sporządzania, opiniowania, zatwierdzania projektów organizacji ruchu i wprowadzania organizacji ruchu, ze szczególnym uwzględnieniem znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zarządzanie ruchem obejmuje m.in. wprowadzanie tymczasowych zakazów lub ograniczeń w ruchu w przypadku zdarzeń, w wyniku których może nastąpić zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego (§ 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia). Organ zarządzający ruchem współpracuje w zakresie organizacji ruchu i jego bezpieczeństwa z innymi organami zarządzającymi ruchem, podmiotami zarządzającymi drogami wewnętrznymi, zarządcami dróg i zarządcami infrastruktury kolejowej, policją oraz innymi jednostkami (§ 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia). W świetle rozporządzenia organ zarządzający ruchem dba m.in. o bezpieczeństwo ruchu drogowego, o którym mowa w art. 16 ust. 1 p.r.d. W myśl art. 10 p.r.d. organem zarządzającym ruchem jest: Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad na drogach krajowych (w tym na drogach ekspresowych i autostradach), marszałek województwa na drogach wojewódzkich i starosta na drogach powiatowych i gminnych. Natomiast w granicach miast na prawach powiatu prezydent miasta zarządza ruchem na wszystkich kategoriach dróg z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych. Nadzór nad zarządzaniem ruchem sprawuje wojewoda dla wszystkich dróg z wyjątkiem dróg krajowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw transportu⁷¹.

Z powyższej analizy wynika, że w przypadku, w którym pielgrzymka korzysta z dróg o różnych kategoriach, istnieje konieczność uzgodnienia trasy pielgrzymki z wieloma podmiotami, co z organizacyjnego punktu widzenia na pewno może być uciążliwe dla organizatora oraz przeczyć w pewnym sensie odformalizowaniu tej procedury. Wydaje się więc, że dla ustalenia organu właściwego do uzgodnienia trasy pielgrzymki należy pomocniczo zastosować art. 65b ust. 1 pkt 1 i 2 p.r.d., zgodnie z którym – w przypadku imprezy wymagającej zezwolenia na wykorzystanie w sposób szczególny dróg różnej kategorii – zezwolenie wydaje organ zarządzający

⁷⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

⁷¹ Zob. Mezglewski 2014, 107.

ruchem na drogach najwyższej kategorii, a w przypadku dróg tej samej kategorii – organ właściwy ze względu na miejsce rozpoczęcia imprezy. Za taką interpretacją przemawia także wykładania historyczna⁷². Przekładając powyższe ustalenia na analizowany kasus, należy stwierdzić, że uzgodnienia trasy pielgrzymki powinien dokonać marszałek województwa dolnośląskiego, ponieważ Rolkowa Pielgrzymka Wrocławska nie miała się poruszać po drogach krajowych, a jedynie po drogach wojewódzkich i powiatowych, jak wskazano we wniosku.

Kolejną kwestią jest sprawa terminu, w jakim organizator pielgrzymki powinien zgłosić wniosek o dokonanie uzgodnienia. Przepisy prawa materialnego milczą w tym zakresie. Niemniej należy przyjąć, że wniosek taki powinien zostać złożony z odpowiednim wyprzedzeniem tak, aby organy uzgadniające mogły przeanalizować trasę i wykonać czynności niezbędne do zajęcia stanowiska. W cytowanym już piśmie MSWiA z dnia 19 kwietnia 2018 r. wskazano, że w przypadku, w którym pielgrzymka odbywa się na terenie jednego województwa, wniosek powinien być złożony na 30 dni przed datą jej rozpoczęcia, a w przypadku kiedy trasa przebiega przez większą liczbę województw – na 45 dni przed rozpoczęciem pielgrzymki⁷³. Jeszcze inne terminy podano w komunikacie Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach z dnia 20 stycznia 2020 r.⁷⁴ Podając odpowiednio terminy 40 i 50 dni, Wojewoda Śląski powołał się na ugruntowaną praktykę i wskazał, że MSWiA zaaprobowало koordynacyjną rolę wojewodów w zakresie uzgodnienia tras pielgrzymek. Przypomniął też

⁷² W świetle art. 53 ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 1983 r. Nr 6, poz. 35 z późn. zm.), zezwolenia na używanie dróg w sposób szczególny (także dla zgromadzeń) wydawał wojewoda lub właściwy minister po zasięgnięciu opinii organów policyjnych. Takie brzmienie ustawy funkcjonowało w obrocie prawnym aż do końca 1997 r. W świetle tej ustawy wojewoda sprawował nadzór na zarządzaniem ruchem i był jednocześnie organem zarządzającym ruchem na wszystkich kategoriach dróg, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych. Z kolei do 1989 r. organizowanie pielgrzymek podlegało ustawie z dnia 29 marca 1962 r. o zgromadzeniach (Dz. U. z 1962 r. Nr 20, poz. 89), co zostało zmienione w 1989 r. na mocy art. 75 ust. 2 u.s.p.k.k.

⁷³ Terminy te przejęto z projektu nowelizacji ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, która miała za zadanie doprecyzowanie zasad uzgadniania tras pielgrzymek. Nowelizacja ta nie została jednak uchwalona. Zob. Bielecki 2014, 119.

⁷⁴ Pismo Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach nr SOVI.6111.2.2020 z dnia 20 stycznia 2020 r. Zostało ono skierowane do Sekretariatu Konferencji Episkopatu Polski, Ordynariatu Polowego Wojska Polskiego oraz Kurii Metropolitalnych i Diecezjalnych Kościoła Katolickiego w Polsce.

jednak o konieczności umieszczania we wnioskach klauzuli upoważniającej wojewodów do działania w tym zakresie. Jest to kolejny dowód na to, że w świetle przepisów prawa materialnego wojewoda, jako organ administracji, nie jest właściwy do uzgadniania tras pielgrzymek. Jednocześnie w omawianym komunikacie zaakcentowano, że w przypadku pielgrzymek lokalnych (odbywanych np. na terenie jednego powiatu) właściwy do uzgodnienia trasy pielgrzymki będzie starosta.

Zarówno pismo MSWiA, jak i komunikat Wojewody Śląskiego nie wskazują podstawy prawnej określonych w tych dokumentach terminów. Nie wskazują również, w jakim terminie wojewodowie powinni uzgodnić trasę pielgrzymki i czy słuszną jest praktyka milczącego załatwienia sprawy zastosowana przez Wojewodę Dolnośląskiego. Odpowiadając na te pytania, należy się odwołać do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 35 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są załatwić sprawę bez zbędnej zwłoki. Załatwienie sprawy wymagające postępowania wyjaśniającego powinno przy tym nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania (art. 35 § 3 k.p.a.). Organ powinien uzgodnić pielgrzymkę w takim terminie, aby organizator mógł się przygotować do jej przeprowadzenia. *Per analogiam* w ocenie autora należałoby przyjąć rozwiązanie zastosowane przez ustawodawcę w art. 65e p.r.d., zgodnie z którym decyzję o wydaniu lub odmowie wydania zezwolenia na odbycie imprezy wydaje się co najmniej na siedem dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy.

Problematiczną pozostaje kwestia milczącego uzgodnienia trasy pielgrzymki stosowana przez Wojewodę Dolnośląskiego. Zgodnie z art. 122a § 1 k.p.a. sprawa może być załatwiona milcząco, jeżeli przepis szczególnie tak stanowi⁷⁵. W przypadku uzgodnienia trasy pielgrzymki brak jest jednak w przepisach prawa materialnego podstaw do stosowania zasady milczącego załatwienia sprawy. Wprawdzie uzgodnienie jest mniej sformalizowane niż inne formy działania administracji publicznej, nie może jednak opierać się na działaniach nieprzewidzianych prawem, bo także w tym przypadku

⁷⁵ Zasadniczo chodzi o przepis prawa materialnego. Zob. Hauser, Wierzbowski 2021, 1033.

organy władzy państwowej powinny działać w zgodzie z zasadą legalizmu wyznaczoną przez art. 7 Konstytucji RP⁷⁶.

Organizatorzy Rolkowej Pielgrzymki Wrocławskiej zarzucili Wojewodzie Dolnośląskiemu, że art. 15a p.r.d. nie stał na przeszkodzie uzgodnieniu trasy i czasu pielgrzymki, ponieważ zakaz, o którym mowa w tym przepisie, nie stoi w sprzeczności z korzystaniem przez rolników z jezdni w ramach pielgrzymki. Z natury pielgrzymki wynika bowiem możliwość korzystania z drogi w sposób odbiegający od ogólnych zasad i w ocenie organizatorów nie świadczy to o naruszeniu przepisów dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Biorąc pod uwagę argumentację strony kościelnej należy odpowiedzieć na zasadnicze pytanie, czy dopuszczenie do zachowania na drodze w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami prawa o ruchu drogowym jest *per se* spowodowaniem zagrożenia w bezpieczeństwie ruchu drogowego i czy taki stan rzeczy jest możliwy do zaakceptowania w ramach gwarancji wolności sumienia i religii? Ewentualnie: czy zachowanie się na jezdni niezgodnie z normą prawną może pod pewnymi warunkami nie stwarzać zagrożenia w ruchu drogowym? Odpowiedzi na te pytania należy udzielić, porównując okoliczności, w jakich dochodzi do wykorzystania dróg w sposób szczególny, do okoliczności, w jakich z drogi korzysta pielgrzymka. Otóż organizacja imprez wykorzystujących drogi w sposób szczególny jest obwarowana szeregiem wymogów natury technicznej, logistycznej i odnoszącej się do bezpieczeństwa, których niedochowanie może skutkować nawet przerwaniem imprezy przez uprawnione organy. W przypadku wykorzystania dróg w sposób szczególny dochodzi najczęściej do wyłączenia z ruchu pojazdów fragmentu drogi, na której odbywa się impreza (zgodnie z art. 65a ust. 3 pkt 8–9 p.r.d. wnioskodawca zobowiązany jest do

⁷⁶ „Z art. 7 Konstytucji RP wynika więc obowiązek określenia przez akty prawa powszechnie obowiązującego kompetencji do działania, zakaz domniemywania takich kompetencji oraz zakaz dowolnego, arbitralnego ich wykonywania. Powyższe znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie TK: «stosownie do art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to m.in., że kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a – w razie wątpliwości interpretacyjnych – kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać. Zasady te odnoszą się w szczególności do kompetencji organów administracji publicznej prowadzących postępowania w sprawach podatkowych» (wyr. z 14.06.2006 r., K 53/05, OTK-A 2006, Nr 6, poz. 660)”. Safjan, Bosek 2016, 150.

zawiadomienia z wyprzedzeniem przedsiębiorstw komunikacji miejskiej lub gminnej o czasie i miejscu występowania utrudnień oraz do opracowania na polecenie organu zarządzającego ruchem na drodze projektu organizacji ruchu w uzgodnieniu z policją). W przypadku takiej imprezy korzystanie z jezdni, nawet wbrew przepisowi art. 15a p.r.d., jest dopuszczalne, ponieważ bezpieczeństwo ruchu drogowego jest zagwarantowane przez wyłączenie fragmentu drogi z ruchu pojazdów, a zapewnienie bezpieczeństwa jest potwierdzone decyzją administracyjną w wyniku postępowania przeprowadzonego przez organ zarządzający ruchem.

Korzystając z przywileju odformalizowanego uzgodnienia, pielgrzymki siłą rzeczy są zwolnione z rygorystycznych warunków korzystania z dróg w sposób szczególny. Dodatkowo w tym przypadku nie dochodzi do wyłączenia drogi z ruchu dla innych uczestników, dlatego w ocenie autora umożliwienie korzystania z jezdni przez rolników w trakcie pielgrzymki jest dopuszczeniem do spowodowania zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, co implikuje możliwość negatywnego uzgodnienia trasy pielgrzymki przez organ zarządzający ruchem. Wprowadzenie art. 15a p.r.d. jest zgodne z zasadą wyrażoną w art. 53 ust. 5 Konstytucji RP (ze względu na cel, jakim jest ochrona porządku publicznego i zdrowia) oraz z art. 3 ust. 2 u.g.w.s.w. (zgodnie z którym korzystanie z wolności sumienia i wyznania nie może prowadzić do uchylania się od wykonywania obowiązków publicznych nałożonych przez ustawy). Co więcej, przyjęta praktyka urzędnicza i zalecenia MSWiA powodują, że wojewoda w trakcie procedury uzgadniania trasy pielgrzymki może stanąć w obliczu poważnego dylematu, jeśli organy zarządzające ruchem doprowadzą do uzgodnienia wbrew obowiązującym przepisom prawa. Przyjęta praktyka urzędnicza, wzmocniona przez zalecenia ministerialne, powoduje, że organ nadzorujący zarządzanie ruchem na terenie województwa *de facto* będzie musiał zaakceptować i w pewnym sensie usankcjonować działania niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa o ruchu drogowym.

Podsumowanie

Uzgodnienie trasy i czasu pielgrzymki jest instytucją prawa materialnego, która w zamyśle ustawodawcy miała gwarantować bezpieczeństwo w ruchu drogowym oraz realizację konstytucyjnej zasady wolności sumienia i religii poprzez umożliwienie ekspresji uczuć religijnych w przestrzeni publicznej. Wolność ta nie ma jednak charakteru bezwzględnej i sama Konstytucja RP przewiduje jej ograniczenie. Brak jest danych statystycznych dotyczących liczby pielgrzymek, które nie odbyły się przez brak porozumienia w zakresie uzgodnienia trasy i czasu pielgrzymki. Analizowany kasus Rolkowej Pielgrzymki Wrocławskiej pokazuje jednak, że, nawet przy bardzo przychylniej polityce organów państwa, wątpliwości dotyczące interpretacji przepisów mogą się przełożyć na zablokowanie możliwości odbycia pielgrzymki. Brak formalnych ram postępowania organów powoduje, że wnioskodawca-organizator pielgrzymki może zostać pozbawiony możliwości odwołania od decyzji właściwego organu, a ponadto – przez brak wyraźnych terminów dokonania uzgodnienia – także pozbawiony prawa do sądu.

Nakaz poruszania się użytkowników urządzenia wspomagającego ruch poza jezdnią nie był przez ustawodawcę rozważany w kontekście pielgrzymek. Wynika to z procesu legislacyjnego i uzasadnienia projektu ustawy z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw. Również strona kościelna nie zgłosiła żadnych zastrzeżeń do brzmienia art. 15a p.r.d. Prawdopodobnie nikt się nie spodziewał, że przedmiotowa nowela będzie oddziaływać na możliwość organizacji pielgrzymek. Zgodzić się trzeba jednak ze stanowiskiem, że pielgrzymka, której uczestnicy mają, co do zasady, poruszać się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, nie może odbywać się na jezdni dróg publicznych. Kompromisowym rozwiązaniem mogłoby być zobowiązanie uczestników takiej pielgrzymki, aby na odcinkach dróg, na których musieliby korzystać z jezdni, poruszali się oni pieszo i w kolumnach.

W wyniku analizy tytułowego przypadku można stwierdzić, że zasadniczym postulatem *de lege lata* jest zapewnienie przestrzegania właściwości rzeczowej organów do przeprowadzenia uzgodnienia trasy i czasu pielgrzymki. Jak wskazano, wojewoda nie ma żadnych podstaw prawnych do tego, aby takie uzgodnienia koordynować, a proponowana forma upoważnienia organu do przeprowadzenia uzgodnienia nie ma oparcia w przepisach prawa procesowego i materialnego. Uzgodnień powinien dokonać

organ zarządzający ruchem na najwyższej kategorii drogi, po której będzie się poruszać pielgrzymka, zgodnie ze złożonym wnioskiem i przyjętą trasą. W tym kontekście pozostaje jeszcze rozstrzygnięcie zakresu stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego do przeprowadzenia uzgodnienia. W ocenie autora podstawą prawną będzie tutaj art. 65h p.r.d.

Zasadniczym postulatem *de lege ferenda*, który wynika z przeprowadzonych rozważań, jest taka nowelizacja przepisów szczególnych, dotyczących uzgodnienia tras pielgrzymek, która zapewni nie tylko odformalizowany sposób uzgodnienia, ale także zagwarantuje organizatorom prawo do sądu, z którego będą mogli skorzystać jeszcze przed datą rozpoczęcia pielgrzymki. Za wzór należałoby przy tym przyjąć rozwiązania dotyczące zgromadzeń publicznych, w przypadku których sądy orzekają w bardzo krótkim czasie. To z kolei wiąże się z zasadniczym problemem, jaki powstaje na gruncie art. 65 p.r.d. Jest nim odpowiedź na pytanie, czy pielgrzymki jako wyraz pobożności i ekspresję wiary należy kwalifikować jako imprezy, czy jednak bliższe są one zgromadzeniom (zgromadzeniom religijnym)? Autor niniejszego opracowania jest zwolennikiem takich rozwiązań prawnych, które sytuowałyby pielgrzymki w ramach kategorii zgromadzeń, jak czyniły to przepisy obowiązujące w okresie międzywojennym.

Bibliografia

- Bielecki, Marek. 2014. „Obowiązki jednostek organizacyjnych związków wyznaniowych w zakresie bezpieczeństwa pieszych pielgrzymek organizowanych na drogach publicznych”. W: *Prawne aspekty turystyki pielgrzymkowej*, red. Anna Tunia, 113–126. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Burtowy, Michał. 2021. *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Datko, Andrzej. 2000. „Sanktuaria i pielgrzymki – pątnictwo w Polsce po 1945 roku”. W: *Kościół i religijność Polaków 1945–1999*, red. Witold Zdaniewicz, Tadeusz Zembrzusi, 312–329. Studia Socjologiczno-Religijne 19. Warszawa–Poznań: Instytut Statystyki Kościoła Katolickiego SAC, Pallottinum.
- Hauser, Roman, Marek Wierzbowski. 2021. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Jackowski, Antoni. 1998. *Pielgrzymowanie*. Wrocław: Wydawnictwo Dolnośląskie.

- Mezglewski, Artur, Henryk Misztal, Piotr Stanisław. 2011. *Prawo wyznaniowe*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Mezglewski, Artur. 2014. „Pielgrzymka jako uczestnik ruchu drogowego”. W: *Prawne aspekty turystyki pielgrzymkowej*, red. Anna Tunia, 99–112. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Mezglewski, Artur, Monika Nowikowska, Justyna Kurek. 2022. *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Pietrzak, Michał. 2010. *Prawo wyznaniowe*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Rakoczy, Bartosz. 2008. *Ustawa o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Resler, Tomasz. 2019. „Kompetencje wojewody w sprawach wyznaniowych”. *Przegląd Prawa Publicznego* 7/8: 177–192.
- Różański, Mieczysław. 2014. „Organizacja pielgrzymki parafialnej”. W: *Prawne aspekty turystyki pielgrzymkowej*, red. Anna Tunia, 203–214. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Safjan, Marek, Leszek Bosek. 2016. *Konstytucja RP. Tom 1. Komentarz do art. 1–86*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Tunia, Anna. 2014a. „Pielgrzymka jako kategoria wyznaniowa i turystyczna”. W: *Prawne aspekty turystyki pielgrzymkowej*, red. Anna Tunia, 11–26. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Tunia, Anna. 2014b. „Turystyka religijno-pielgrzymkowa”. W: *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, red. Artur Mezglewski, 465–467. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Zimmermann, Jan. 2014. *Prawo administracyjne*. Kraków: Wydawnictwo Zakamycze.