



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

VII.613.12.2016.AG

Pan
Stanisław Karczewski
Marszałek Senatu
ul. Wiejska 6
00-902 Warszawa

Sejm RP uchwalił w dniu dzisiejszym ustawę o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (druk sejmowy nr 1044). Mając na względzie konieczność ochrony konstytucyjnych praw i wolności niniejszym **przedkładam uprzejmie Panu Marszałkowi uwagi do uchwalonej ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach** (dalej jako: ustawa).

Ustawa zakłada wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. poz. 1485; dalej jako: Prawo o zgromadzeniach), a zatem w ustawie, której celem było kompleksowe i spójne uregulowanie zasad i trybu organizowania oraz odbywania zgromadzeń, ze szczególnym uwzględnieniem standardów konstytucyjnych, a także międzynarodowych, w tym praw gwarantowanych przez Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284; dalej jako: EKPCz). Intencją, przywołaną w uzasadnieniu do projektu Prawa o zgromadzeniach było „stworzenie takich warunków organizowania i odbywania zgromadzeń, które z jednej strony pozwolą na pełne i efektywne korzystanie przez obywateli i inne podmioty z konstytucyjnej wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, z drugiej zaś zagwarantują zarówno uczestnikom zgromadzenia, jak osobom postronnym bezpieczeństwo i ochronę zdrowia, a także zapewnią ochronę porządku publicznego i praw innych osób” (zob. uzasadnienie do ustawy, druk sejmowy nr 3518 VII kadencji).

Zmiany te są związane bezpośrednio z zagwarantowaną w art. 57 Konstytucji wolnością zgromadzeń, zgodnie z którą każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, a także powiązaną z nią, określoną w art. 54 Konstytucji, wolnością wyrażania swoich poglądów. Z tego względu Rzecznik Praw Obywatelskich, jako organ powołany konstytucyjnie do stania na straży praw i wolności obywatelskich, zobowiązany jest do przedstawienia swojego stanowiska w sprawie procedowanej ustawy i przedstawienia wątpliwości oraz zastrzeżeń dotyczących zaproponowanych rozwiązań prawnych.

Ocenę przedstawionej Senatowi ustawy należy rozpocząć od przypomnienia istoty wolności zgromadzeń, której wagę i znaczenie wielokrotnie w swoich orzeczeniach podkreślał Trybunał Konstytucyjny. Wyjaśniał on m.in., że „Zgromadzenie stanowi szczególny sposób wyrażania poglądów, przekazywania informacji i oddziaływania na postawy innych osób. Jest niezwykle ważnym środkiem komunikacji międzyludzkiej, zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej, oraz formą uczestnictwa w debacie publicznej, a w konsekwencji – również w sprawowaniu władzy w demokratycznym społeczeństwie. Celem wolności zgromadzeń jest nie tylko zapewnienie autonomii i samorealizacji jednostki, ale również ochrona procesów komunikacji społecznej niezbędnych dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. U jej podstaw znajduje się interes publiczny. Wolność zgromadzeń stanowi warunek i konieczną część składową demokracji, a także przesłankę korzystania z innych wolności i praw człowieka związanych ze sferą życia publicznego. Zgromadzenia stanowią zasadniczy element demokratycznej opinii publicznej, stwarzając możliwość wpływu na proces polityczny, umożliwiając krytykę i protest, tworząc część składową procesu demokracji bezpośredniej” (zob. wyrok TK z 18 stycznia 2006 r. w sprawie o sygn. K 21/05).

Ze wskazanych wyżej powodów, konieczna jest szczególna ochrona wolności zgromadzeń publicznych przed nadmiernymi, bezzasadnymi ograniczeniami. W szczególności, ustawodawca ma obowiązek stworzenia takiego prawa, które chronić będzie przed instrumentalnym ograniczaniem przez władzę publiczną możliwości organizowania i uczestniczenia w zgromadzeniach publicznych. Należy zatem stanowczo podkreślić, że wyposażenie władzy publicznej w instrumenty ograniczające wolność

zgrupowań jest dopuszczalne wyłącznie wówczas, gdy są spełnione przesłanki wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wolność organizowania pokojowych zgrupowań i uczestniczenia w nich znalazła swój wyraz również w prawie międzynarodowym. Wolność pokojowego zgrupowania się gwarantują m.in. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r., a także Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, która w art. 11 ust. 1 gwarantuje prawo do swobodnego, pokojowego zgrupowania się, zaś wąski zakres dopuszczalnych ograniczeń opisuje w art. 11 ust. 2. Wolność zgrupowań należy również do praw podstawowych Unii Europejskiej, co potwierdza art. 12 Karty Praw Podstawowych UE.

Odnosząc się zatem do przedstawionej ustawy **należy wskazać na te proponowane przepisy, które budzą zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich z punktu widzenia realizacji wolności zgrupowania się.**

Ustawa przewiduje zmianę art. 2 Prawa o zgrupowaniach, polegającą na wprowadzeniu zakazu możliwości zorganizowania zgrupowania w miejscu i czasie, w których odbywają się zgrupowania: 1) organizowane przez organy władzy publicznej, 2) odbywane w ramach działalności kościołów i związków wyznaniowych. Ponadto, ustawa przewiduje nowelizację art. 12 Prawa o zgrupowaniach polegającą na tym, że w przypadku, w którym wniesiono zawiadomienia o zamiarze zorganizowania dwóch lub większej liczby zgrupowań choćby częściowo w jednym miejscu i czasie, bez względu na sytuację każdorazowo pierwszeństwo będzie miało zgrupowanie cykliczne. Ustawa przewiduje też dodanie całego rozdziału 3a w ustawie regulującego zasady wydawania decyzji w sprawie zwoływania zgrupowań cyklicznych.

Uchwalenie ustawy w zaproponowanym kształcie oznaczać będzie zatem wprowadzenie hierarchii zgrupowań w następującym kształcie: 1) zgrupowania organizowane przez organy władzy publicznej lub zgrupowania odbywane w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych, 2) zgrupowania cykliczne, 3) zgrupowania „zwykłe”, organizowane na podstawie przepisów rozdziału 2 Prawa o zgrupowaniach, 4) zgrupowania spontaniczne.

Ustawa przewiduje zatem, że o pierwszeństwie w przypadku kolizji decydować będzie to, kto jest organizatorem zgrupowania (przy przyznaniu pierwszeństwa

zgrupowaniom organizowanym przez władze publiczne lub kościoły i inne związki wyznaniowe), a następnie rodzaj zgrupowania – z pierwszeństwem przyznanym zgrupowaniom cyklicznym. Tak skonstruowane przepisy wprowadzają zatem znaczące odstępstwo od obowiązującej obecnie zasady, że w sytuacji kolizyjnej nie ma znaczenia cel zgrupowania, lecz wyłącznie kolejność zgłoszeń. Ponadto, w oparciu o obowiązujące przepisy nie wyklucza się możliwości odbycia zgrupowań w jednym miejscu i czasie tak, że ich przebieg nie będzie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. Należy podkreślić, że **zastosowanie zasady pierwszeństwa w stosunku do wymienionych wyżej kategorii zgrupowań jest przejawem nierównego traktowania organizatorów takich zgrupowań, co może poddawać w wątpliwość zgodność z Konstytucją proponowanego rozwiązania.**

Zasadniczą wątpliwość, z punktu widzenia realizacji praw obywatela, budzi także preferowanie zgrupowań organizowanych przez organy władzy publicznej przed zgrupowaniami obywateli. Trzeba bowiem pamiętać, że wolność zgrupowań należy do podstawowych politycznych praw człowieka, a zatem to obywatele powinni z niej przede wszystkim korzystać, realizując swoje prawa w formie będącej częścią demokracji bezpośredniej, nie zaś organy władzy publicznej, które nie są podmiotami konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności

Pragnę przypomnieć, że **możliwość ograniczenia organizowania kilku zgrupowań w tym samym miejscu jest także wątpliwa w świetle EKPCz oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz),** interpretującego art. 11 EKPCz. ETPCz zwraca m.in. uwagę na prawo do kontrdemonstracji i przywiązuje istotną wagę do ochrony zgrupowań publicznych, jeśli tylko mają pokojowy charakter. Przy czym w sprawie *Cisse przeciwko Francji* ETPCz wskazał, że w praktyce jedynymi typami wydarzeń, które nie mogą być zakwalifikowane jako pokojowe są te, których organizatorzy i uczestnicy wyrazili zamiar użycia przemocy (wyrok z 9 kwietnia 2002 r., skarga nr 51346/99). Istotny standard dotyczący obowiązków państwa związanych z odbyciem większej liczby zgrupowań w jednym miejscu i czasie ETPCz ustanowił w wyroku w sprawie *Platform „Ärzte für das Leben” przeciwko Austrii* (wyrok z 21 czerwca 1988 r., skarga nr 10126/82; zob. również wyrok w sprawie *Djavit An przeciwko Turcji*, wyrok z 20 lutego 2003 r., skarga nr 20652/92). Wskazał w nim m.in., że uczestnicy

kontrdemonstracji mają prawo wyrażać swoją niezgodę z demonstrantami. Państwo ma więc obowiązek ochrony prawa do zgromadzania się obu demonstrujących grup i poszukiwania środków najmniej restrykcyjnych, które co do zasady umożliwiłyby odbycie obu demonstracji. Wreszcie, w *Wytycznych ODIHR i Komisji Weneckiej w sprawie prawa do pokojowych zgromadzeń* (drugie wydanie z 2010 r., dostępne na stronie: <http://www.osce.org/odihr/73405>) wskazano wyraźnie, że **na państwie ciąży obowiązek ochrony i ułatwienia przeprowadzenia zgromadzeń odbywających się w tym samym miejscu i czasie**. Państwo powinno podjąć właściwe działania w celu umożliwienia odbycia takich zgromadzeń w najszerszym możliwym zakresie tak, aby oba zgromadzenia pozostawały w zasięgu wzroku i słuchu. Kontrdemonstracje są bowiem szczególną formą zgromadzeń jednoczesnych, których uczestnicy wyrażają sprzeciw wobec poglądów manifestowanych przez uczestników drugiego zgromadzenia, a jedność miejsca i czasu dwóch zgromadzeń jest kluczowym elementem przekazu, jaki ma być zmanifestowany podczas obu demonstracji. Powyższy standard wyznaczony przez organizacje międzynarodowe nie jest spełniony w proponowanych przepisach ustawy, bowiem przyznając pierwszeństwo jednemu zgromadzeniu, jednocześnie uniemożliwia się przeprowadzenie innych w tym samym miejscu i czasie, ograniczając w ten sposób prawo do pokojowej kontrdemonstracji. **Ustawy przewiduje dodanie w Prawie o zgromadzeniach przepisów regulujących postępowanie w sprawach zgromadzeń organizowanych cyklicznie** (dodawany rozdział 3a w Prawie o zgromadzeniach). Zgodę na cykliczne organizowanie zgromadzeń wydawać ma wojewoda w formie decyzji i na jej podstawie zgromadzenia cykliczne będą mogły się odbywać w okresie nie dłuższym niż 3 lata. W kontekście wyżej proponowanych rozwiązań przyznających pierwszeństwo zgromadzeniom cyklicznym, na taki okres zostanie zablokowana możliwość organizowania w tym miejscu innych zgromadzeń publicznych. Ponadto, w przypadku, gdy decyzja została wydana, a planowane już było wcześniej (i zgłoszone do właściwego organu gminy) zorganizowanie innego zgromadzenia w tym miejscu i czasie, organ gminy będzie zobowiązany do wydania decyzji o zakazie zgromadzenia, o której mowa w dodawanym art. 14 pkt 3 Prawa o zgromadzenia. Takie rozwiązanie musi rodzić zastrzeżenia z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji – osoby zgłaszające

zamiar zwołania zgromadzenia mogą oczekiwać, że notyfikowane przez nich zgromadzenie odbędzie się, skoro nie otrzymali decyzji o zakazie. Należy też podkreślić, że w przypadku niewykonania obowiązku przez organ gminy, ustawa przewiduje w art. 2 ust. 2 wydanie niezwłocznego zarządzenia zastępczego przez wojewodę. Nie jest też jasne (nie wskazano tego w ogóle w uzasadnieniu do ustawy), dlaczego w procedurze podejmowania decyzji w sprawie odbywania zgromadzeń publicznych uczestniczyć ma wojewoda, a zatem organ administracji rządowej w terenie, który będzie miał bezpośredni wpływ na decyzje organu samorządu terytorialnego. Należy dodać, że obowiązująca ustawa nie przewidywała tego typu rozwiązania, pozostawiając decyzje w sprawach zgromadzeń organom gminy, znającym najlepiej problemy społeczności lokalnej, również te, których dotyczą organizowane zgromadzenia publiczne.

Dodać przy tym należy, że to do wojewody (organu władzy wykonawczej) należeć będzie wykładnia ustawowych pojęć ogólnych i niedookreślonych, co grozić może arbitralnością podejmowanych decyzji w sprawach dotyczących konstytucyjnie chronionej wolności zgromadzeń. Przykładowo, wojewoda dokonywać będzie wykładni, jakie wydarzenia jego zdaniem mieszczą się w pojęciu ustawowym zawartym w art. 26a ust. 1, tj. „uczczenia doniosłych i istotnych dla historii Rzeczypospolitej Polskiej wydarzeń”. W przypadku, w którym wojewoda jednoosobowo uzna, że w jego opinii zgłoszone jako cykliczne zgromadzenie publiczne, mające na celu uczczenie wydarzenia z historii RP, nie jest wystarczająco „doniosłe i istotne”, nie wyrazi on zgody na skorzystanie z konstytucyjnej wolności zgromadzania się. Taka kompetencja wojewody wydaje się naruszać istotę konstytucyjnej wolności zgromadzeń.

Należy również zwrócić uwagę, że Prawo o zgromadzeniach obecnie reguluje procedurę odwołania się od decyzji organu gminy o zakazie zgromadzenia (art. 16 Prawa o zgromadzeniach) i wprowadza ściśle terminy wydania decyzji, jak również terminy rozpatrzenia odwołania przez sąd okręgowy, a także możliwość zaskarżenia postanowienia sądu okręgowego do sądu apelacyjnego. W przypadku decyzji wojewody, o której mowa w dodawanym art. 26b, takiej możliwości w ogóle nie przewidziano – nie wskazano szczególnej drogi odwoławczej, a zwłaszcza krótkich terminów, które umożliwiłyby zainteresowanym podmiotom (w tym przede wszystkim organizatorom zgromadzenia, którego bezpośrednio dotyczy decyzja o zakazie zgromadzenia związana z organizacją

zgromadzenia cyklicznego) na odwołanie się do sądu od decyzji wojewody i rozpatrzenie tego odwołania w takim terminie, który umożliwiłby zorganizowanie zgromadzenia w zaplanowanym pierwotnie miejscu i czasie. Co prawda, będzie nadal istniała teoretyczna możliwość zaskarżenia decyzji organu gminy, wydanej na podstawie art. 26b ust. 3 w zw. z art. 14 pkt 4 Prawa o zgromadzeniach po zmianach wprowadzonych procedowaną ustawą, ale wątpliwe jest, by umożliwiło to zbadanie zasadności decyzji wojewody przed datą planowanego zgromadzenia publicznego.

Przedstawione wyżej uwagi prowadzą do wniosku, że proponowane w ustawie rozwiązania stanowią ograniczenie wolności zgromadzeń publicznych i związanej z nią wolności wypowiedzi w sposób, który nie może być uznany za konieczny i niezbędny w demokratycznym państwie prawnym, a tym samym nie są spełnione przesłanki wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale również m.in. art. 11 ust. 2 EKPCz, które uzasadniałyby wprowadzenie ograniczeń.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że ocena proporcjonalności ograniczenia tej konkretnej wolności musi być prowadzona z uwzględnieniem surowych kryteriów jej niezbędności. Jest to podyktowane szczególnym znaczeniem zgromadzeń publicznych zarówno w odniesieniu do jednostki, jak i w kontekście rozwoju społeczeństwa demokratycznego (zob. wyrok TK z 18 września 2014 r. w sprawie o sygn. K 44/12). Podobnie ETPCz wielokrotnie wskazywał na potrzebę zawężającej interpretacji wszelkich ograniczeń dotyczących swobodnego, pokojowego zgromadzania się (por. wyrok ETPCz w sprawie *Stankov i The United Macedonian Organisation Ilinden przeciwko Bułgarii*, skarga nr 29221/95 i 29225/95).

Wreszcie, na koniec należy dodać, że przedstawione uzasadnienie do ustawy również nie wyjaśnia przesłanek, jakie przemawiają za wprowadzeniem proponowanych zmian – w szczególności nie wskazuje rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana, nie odwołuje się do praktyki stosowania Prawa o zgromadzeniach ani do żadnych problemów związanych z jego interpretacją. **Podsumowując, należy stwierdzić, że ustawa o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (druk nr 1044) nie powinna zostać uchwalona, ponieważ proponowane w niej rozwiązania są niezgodne z Konstytucją i międzynarodowym standardem wyznaczającym zakres wolności zgromadzeń.**

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), przedkładam uprzejmie Panu Marszałkowi niniejsze uwagi, jednocześnie zwracam się do Pana Marszałka z uprzejmą prośbą o udostępnienie opinii Rzecznika Praw Obywatelskich organom Senatu oraz senatorom w celu zapoznania się z przedstawionymi argumentami i uwzględnienia ich w toku dalszych prac legislacyjnych nad ustawą.