



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

RPO-505746-I/05/ST

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Warszawa, dnia 30 czerwca 2005 r.

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności :

- 1) art. 65 w związku z art. 65a ust. 2 i 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908) w zakresie, w jakim uzależnia

zorganizowanie zgromadzenia od uzyskania zezwolenia na jego przeprowadzenie z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,

2) art. 65a ust. 3 pkt 9 ustawy wymienionej w pkt 1 z art. 2 i art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

I. Zgodnie z art. 65 Prawa o ruchu drogowym zawody sportowe, rajdy, wyścigi, zgromadzenia i inne imprezy, które powodują utrudnienia w ruchu lub wymagają korzystania z drogi w sposób szczególny, mogą odbywać się pod warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa i porządku podczas trwania imprezy oraz uzyskania zezwolenia na jej przeprowadzenie. Organizator imprezy jest obowiązany zapewnić bezpieczeństwo osobom obecnym na imprezie oraz porządek podczas trwania imprezy (art. 65a ust. 1 Prawa o ruchu drogowym). W związku z tym generalnym obowiązkiem przepisy Prawa o ruchu drogowym (art. 65a ust. 2 i 3) nakładają na organizatora imprezy (w tym także na organizatora zgromadzenia) szereg obowiązków o charakterze szczegółowym, które zostały wymienione w dziewiętnastu punktach. Jednym z takich obowiązków jest obowiązek opracowania, na polecenie organu zarządzającego ruchem na drodze, projektu organizacji ruchu w uzgodnieniu z Policją (art. 65a ust. 3 pkt 9 Prawa o ruchu drogowym). Organ wydający zezwolenie na zgromadzenie odmawia jego wydania w razie niedopełnienia tego obowiązku (art. 65c pkt 1 Prawa o ruchu drogowym).

Zgodnie z art. 65b ust. 1 Prawa o ruchu drogowym zezwolenie w omawianym zakresie wydaje w drodze decyzji administracyjnej, na pisemny wniosek organizatora imprezy, złożony co najmniej na 30 dni przed planowanym terminem jej rozpoczęcia, organ

zarządzający ruchem na drodze. Organ ten w myśl art. 65b ust. 5 Prawa o ruchu drogowym wydaje zezwolenie po :

- 1) zasięgnięciu opinii właściwego ze względu na miejsce imprezy komendanta wojewódzkiego Policji, a w przypadku imprezy odbywającej się na drogach w strefie nadgranicznej albo na drogach przebiegających lub przyległych do terenów będących w zarządzie jednostek organizacyjnych podporządkowanych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej - odpowiednio właściwego komendanta oddziału Straży Granicznej lub komendanta jednostki Żandarmerii Wojskowej; opinię doręcza się organowi, który o nią wystąpił w terminie 14 dni od dnia wystąpienia;
- 2) uzgodnieniu zakresu ograniczenia ruchu i wynikających stąd warunków przeprowadzenia imprezy z organami zarządzającymi ruchem na drogach, na których ma się odbyć impreza.

Decyzję o wydaniu lub odmowie wydania zezwolenia na odbycie imprezy wydaje się co najmniej na 7 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy (art. 65e Prawa o ruchu drogowym). Należy jednak wskazać, że obowiązek uzyskania w tym trybie zezwolenia nie dotyczy procesji, pielgrzymek i innych imprez o charakterze religijnym, które odbywają się na drogach, a także konduktów pogrzebowych, które poruszają się po drogach stosownie do miejscowego zwyczaju (art. 65h ust. 1 i 2 Prawa o ruchu drogowym).

Z powołanych powyżej przepisów Prawa o ruchu drogowym wynika, że zgromadzenia, które powodują utrudnienia w ruchu lub wymagają korzystania z drogi w sposób szczególny, mogą odbywać się pod warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa i porządku podczas trwania zgromadzenia oraz uzyskania zezwolenia na przeprowadzenie zgromadzenia. W związku z tym każde zgromadzenie, które powoduje utrudnienia w ruchu lub wymaga korzystania z drogi w sposób szczególny wymaga uzyskania stosownego zezwolenia na przeprowadzenie zgromadzenia. Nie w każdym natomiast przypadku zgłoszenia zamiaru przeprowadzenia zgromadzenia jego organizator zobowiązany jest

opracować projekt organizacji ruchu, lecz tylko wówczas, gdy organ zarządzający ruchem wyda w tym zakresie stosowne polecenie.

II. Przed przystąpieniem do oceny przepisów Prawa o ruchu drogowym z punktu widzenia zgodności ze standardami konstytucyjnymi należy wskazać, że stosownie do art. 57 Konstytucji RP każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenia tej wolności może określać ustawa. W myśl zaś art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. - Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297 ze zm.) zgromadzeniem jest zgrupowanie co najmniej 15 osób, zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska. Natomiast zgodnie z art. 2 Prawa o zgromadzeniach, który na poziomie ustawy wprowadza ograniczenia w korzystaniu z wolności zgromadzeń, wolność zgromadzenia się podlega ograniczeniom przewidzianym jedynie przez ustawy, niezbędnym do ochrony bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego oraz ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób, a także ochrony Pomników Zagłady w rozumieniu ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz. U. Nr 41, poz. 412).

Prawo o zgromadzeniach, wychodząc ze słusznego założenia, iż system koncesyjny w sensie formalnym przekształca wolność w prawo ubiegania się o zezwolenie, przewiduje system zgłoszeń. Mianowicie zgromadzenia organizowane na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób wymagają uprzedniego zawiadomienia organu gminy właściwego ze względu na miejsce zgromadzenia (art. 6 ust. 1 Prawa o zgromadzeniach). Organizator zgromadzenia publicznego zawiadamia organ gminy w taki sposób, aby wiadomość o zgromadzeniu dotarła nie później niż na 3 dni, a najwcześniej 30 dni przed datą zgromadzenia (art. 7 ust. 1 Prawa o zgromadzeniach). Art. 8 Prawa o zgromadzeniach wymienia przypadki, w których organ gminy może zakazać zgromadzenia.

III. Przedstawione regulacje prawne wskazują, iż Prawo o ruchu drogowym zawiera przepisy szczególne, w istotny sposób ograniczające konstytucyjną wolność organizowania pokojowych zgromadzeń. Co istotne, przepisy te w przypadku zgromadzeń publicznych organizowanych na drogach przekształcają wolność organizowania zgromadzeń publicznych wynikającą z Prawa o zgromadzeniach i opartą o system rejestracyjny w system koncesyjny, czego wyrazem jest konieczność uzyskania zezwolenia na zorganizowanie zgromadzenia. Zezwolenie zaś jest wydawane jedynie po spełnieniu przez organizatora szeregu szczegółowych obowiązków określonych w art. 65a ust. 2 i 3 Prawa o ruchu drogowym. Uwagę zwraca także i to, iż zgromadzenia korzystające z silnych gwarancji konstytucyjnych i będące zbiorową formą wyrażania poglądów (art. 54 ust. 1 Konstytucji RP) zostały potraktowane przez ustawodawcę w ten sam sposób jak przedsięwzięcia sportowe i komercyjne (zawody sportowe, wyścigi i rajdy, itp.). Tak więc sfera wolności, której istotą jest obowiązek władzy powstrzymania się od ingerencji, przekształcona zostaje w praktyce w prawo, którego realizacja może być reglamentowana w sposób naruszający jego istotę.

IV. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich koncesjonowanie przez przepisy Prawa o ruchu drogowym wolności konstytucyjnej określonej w art. 57 Konstytucji RP wymaga rozważenia przede wszystkim z punktu widzenia zgodności z tym wzorcem konstytucyjnym. Nie sposób jednak nie zauważyć, że w przeszłości sprawa ta była już przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. (sygn. akt K. 34/99, OTK z 2000 r. Nr 5, poz. 142) orzekł, że art. 65 ust. 1, 2, 4 i 5 - Prawa o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 98, poz. 602 ze zm.) nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3, art. 57 i 59 ust. 3 Konstytucji RP i nie jest niezgodny z art. 2 i art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz z art. 1 i 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Dla przypomnienia art. 65 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym poddany wówczas kontroli Trybunału Konstytucyjnego

zawierał następujące brzmienie : „Zawody sportowe, rajdy, wyścigi, zgromadzenia i inne imprezy, które powodują utrudnienia w ruchu lub wymagają korzystania z drogi w sposób szczególny, mogą odbywać się pod warunkiem uzyskania zezwolenia. Zezwolenie wydaje organ zarządzający ruchem na drodze, właściwy ze względu na miejsce rozpoczęcia imprezy.” Jeśli chodzi zatem o istotę problemu, tj. obowiązek uzyskania zezwolenia przez organizatora zgromadzenia, to kontrolowany w przeszłości przez Trybunał Konstytucyjny przepis odpowiada obecnemu brzmieniu art. 65 Prawa o ruchu drogowym.

Nie można jednak w omawianym zakresie odwołać się do zasady *ne bis in idem*. Art. 65 Prawa o ruchu drogowym otrzymał bowiem nowe brzmienie ustawą z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 149, poz. 1451), a więc już po wydaniu orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny. Ważniejszy jest jednak nie sam formalny brak przeszkód do orzekania w sprawie przez Trybunał Konstytucyjny, lecz to, że ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. utrzymując zasadę zezwolenia na zgromadzenie, które powoduje utrudnienia w ruchu lub wymaga korzystania z drogi w sposób szczególny nałożyła na organizatora zgromadzenia cały szereg obowiązków (art. 65a ust. 2 i 3 Prawa o ruchu drogowym), a niespełnienie któregośkolwiek z nich skutkuje odmową wydania zezwolenia. Ponadto z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. wynika, że stanowisko Trybunału w omawianym zakresie było przede wszystkim zdeterminowane tym, iż wnioskodawcy „...nie wykazali, że ustawodawca, regulując wolność zgromadzeń, wykroczył poza zakres swobody regulacyjnej określonej w konstytucji i nie obalili domniemania konstytucyjności ustawy (...).” Stanowisko to więc zostało oparte na tym, że wnioskodawcy nie przeprowadzili skutecznego dowodu pozwalającego na przełamanie domniemania konstytucyjności kwestionowanych przepisów.

W tych okolicznościach, a zwłaszcza z uwagi na to, iż obecnie obowiązujące przepisy art. 65a ust. 2 i 3 Prawa o ruchu drogowym przewidują, że zezwolenie na zgromadzenie

zostanie udzielone po spełnieniu przez jego organizatora 19 trudnych warunków o charakterze administracyjnym - w mojej ocenie - zasadny jest powrót do problemu konstytucyjności udzielania tych zezwoleń.

V. Jak już zostało wskazane art. 65 Prawo ruchu drogowym w zakresie, w jakim dotyczy zgromadzeń, łączy wolność konstytucyjną z systemem wniosków o zezwolenie. Tymczasem ustawodawca co do zasady nie powinien regulować korzystania z wolności w formie zezwoleń, lecz jedynie powinien ustanawiać zakazy i nakazy. Zasada niekoncesjonowania zgromadzeń znajduje swój prawidłowy wyraz w przepisach Prawa o zgromadzeniach. Wbrew tej zasadzie ustawodawca zdecydował się, czemu dał wyraz w treści art. 65 Prawa o ruchu drogowym, na koncesjonowanie zgromadzeń przeprowadzanych na drogach. Oznacza to w istocie poddanie w tym zakresie zgromadzeń bardziej restryktywnej kontroli administracyjnej. Okoliczność ta sama w sobie nie oznacza jeszcze, że doszło do niedopuszczalnego naruszenia konstytucyjnej wolności. Ma ona jednak znaczenie z punktu widzenia tego, czy decydując się na system zezwoleń ustawodawca nie nałożył tą decyzją legislacyjną nadmiernych ciężarów na organizatorów zgromadzeń, które to ciężary utrudnią w stopniu zasadniczym, a w niektórych przypadkach uniemożliwią korzystanie z konstytucyjnej wolności. Stąd też dalsze rozważania w tym zakresie powinny dotyczyć dopuszczalnych przesłanek i trybu ograniczenia wolności, a nie samego faktu jej istnienia.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Na wstępie stwierdzić trzeba, iż w interesującym zakresie została spełniona formalna przesłanka ograniczenia konstytucyjnej wolności w postaci ustawowej formy ograniczenia. Ponadto skoro zezwolenie jest wymagane z uwagi na utrudnienia w ruchu lub z uwagi na korzystanie z drogi w sposób szczególny, przyjąć należy, iż została spełniona materialna przesłanka ograniczenia wolności. Ograniczenie to zostało bowiem wprowadzone ze względu na potrzebę ochrony porządku publicznego na drogach. Usprawiedliwienia dla wprowadzenia tego typu ograniczenia można poszukiwać również w art. 52 ust. 1 Konstytucji RP gwarantującym każdemu, a więc także uczestnikom ruchu drogowego, wolność poruszania się po terytorium Polski. Niewątpliwie organizacja zgromadzenia, powodująca utrudnienia w ruchu lub wymagająca korzystania z drogi w sposób szczególny, może prowadzić do ograniczenia wolności poruszania się drogami innych ich użytkowników. Nie wystarcza to jednak jeszcze, aby wprowadzone w tym zakresie ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnej wolności uznać za dopuszczalne.

Stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnej wolności mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są „konieczne w demokratycznym państwie”. Kryterium konieczności jest zaś w tym przypadku tożsamy z zasadą proporcjonalności. Oznacza ono obowiązek ustawodawcy wyboru najmniej uciążliwego środka. Jeżeli zatem ten sam cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innych środków, nakładających mniejsze ograniczenia na wolności konstytucyjne, to zastosowanie przez ustawodawcę środków bardziej uciążliwych wykracza poza to, co jest konieczne w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (por. m. in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt K. 33/98, OTK z 1999 r., Nr 4, poz. 71; wyrok z dnia 11 maja 1999 r., sygn. akt K. 13/98, OTK z 1999 r., Nr 4, poz. 74). Stąd też art. 65 Prawa o ruchu drogowym w zakresie, w jakim dotyczy zgromadzeń powinien

zostać poddany testowi na okoliczność, czy wprowadzone ograniczenie wolności odpowiada zasadzie proporcjonalności.

Analizując wprowadzone w interesującym zakresie ograniczenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności zwrócić trzeba uwagę na to, że przepisy Prawa o ruchu drogowym regulują kwestię poruszania się po drogach kolumn pieszych. Zasady ruchu kolumn pieszych po jezdni zostały szczegółowo uregulowane w przepisach art. 12 Prawa o ruchu drogowym. Przepisy te określają m. in. dopuszczalną liczbę pieszych idących jezdnią w kolumnie obok siebie, długość kolumny oraz odległość między kolumnami, zasady przemarszu w warunkach ograniczonej widoczności.

Z kolei z art. 65h ust. 1 Prawa o ruchu drogowym wynika, że obowiązek uzyskania zezwolenia nie dotyczy procesji, pielgrzymek i innych imprez o charakterze religijnym, które odbywają się na drogach, pomimo że powodują one utrudnienia w ruchu lub wymagają korzystania z drogi w sposób szczególny. Procesje, pielgrzymki i inne imprezy o charakterze religijnym odbywają się w tym przypadku na zasadach określonych w przepisach regulujących stosunek poszczególnych kościołów do Państwa. Przykładowo wskazać należy, iż stosownie do art. 8 ust. 4 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318) sprawowanie kultu publicznego, m. in. na drogach nie wymaga zezwolenia władz państwowych, chyba że odpowiednie przepisy prawa polskiego stanowią inaczej, w szczególności ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny. W konsekwencji zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154 ze zm.) publiczne sprawowanie kultu na drogach, placach publicznych oraz w pomieszczeniach użyteczności publicznej podlega jedynie uzgodnieniu z właściwym organem sprawującym zarząd lub upoważnionym do dysponowania nimi. W świetle zaś art. 13 ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. o

stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. Nr 66, poz. 287 ze zm.) trasa i czas procesji lub pielgrzymki na drogach publicznych podlegają uzgodnieniu, w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, z właściwymi organami administracji rządowej lub samorządowej. Analogicznie z treści art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 97, poz. 481 ze zm.) wynika, iż organizowanie imprez o charakterze religijnym na drogach publicznych wymaga uzgodnienia, w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, z właściwymi organami administracji rządowej lub samorządowej.

W przypadku zgromadzeń o charakterze religijnym ustawodawca uznał zatem, że nie jest konieczne, z uwagi na potrzebę zapewnienia porządku publicznego na drogach, wprowadzenie systemu koncesjonowania owych zgromadzeń. Rozwiązanie to w sposób oczywisty zasługuje na aprobatę, a jego fundamentem jest reguła, iż ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności są wyjątkiem (por. też w tym zakresie art. 53 ust. 5 Konstytucji RP). Jednakże na tym tle pojawia się kwestia niesymetryczności rozwiązań prawnych w zakresie ochrony wolności konstytucyjnych wówczas, gdy realizacja tych wolności łączy się z korzystaniem z dróg. W przypadku bowiem innych zgromadzeń niż zgromadzenia religijne ustawodawca przyjął, że ze względu na potrzebę ochrony porządku publicznego należy zastosować system koncesjonowania wolności.

W mojej ocenie powołane przykłady dotyczące zgromadzeń religijnych, a także powołane przepisy Prawa o ruchu drogowym dotyczące poruszania się po drogach kolumn pieszych wskazują jednak na to, że zastosowanie w tym zakresie reglamentacji w korzystaniu z konstytucyjnej wolności nie było konieczne. Z powodzeniem bowiem bezpieczeństwo ruchu drogowego jest chronione za pomocą uzgodnień dokonywanych pomiędzy organizatorami imprez, a właściwymi organami administracji publicznej. O ile w

stosunku do wymienionych w art. 65 Prawa o ruchu drogowym zawodów sportowych, rajdów, wyścigów (a więc imprez w przeważającej części o charakterze komercyjnym) nakładanie kazuistycznych obowiązków określonych w art. 65a ust. 2 i 3 Prawa o ruchu drogowym znajduje uzasadnienie, choćby ze względu na nieporównanie większe zagrożenia dla innych uczestników ruchu drogowego, to nie ma takiego uzasadnienia w stosunku do zgromadzeń publicznych. Obowiązek spełnienia 19 warunków, od których zależy uzyskanie zezwolenia na zgromadzenie stanowi nadmierne i nieproporcjonalne ograniczenie wolności.

W literaturze (por. L. Garlicki <w>: „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, t. III, Wyd. Sejmowe 2003, komentarz do art. 31, s. 31) wskazuje się, że „...zasada proporcjonalności ma relatywny charakter, bo uwzględnia zróżnicowanie zakresu dopuszczalnej ingerencji w zależności od tego, jakie wolności bądź prawa stają się przedmiotem tej ingerencji. (...) O ile regułą ogólną pozostaje, że wykazania wymaga niekonstytucyjność ustawy, więc ciężar dowodu nie spoczywa na ustawodawcy, to w odniesieniu do tych praw i wolności, którym konstytucja przypisuje najwyższą rangę, już sam fakt ich ustawodawczego ograniczenia może rodzić domniemanie niekonstytucyjności. Obalenie tego domniemania jest oczywiście możliwe, ale ciężar dowodu przenosi się wówczas na ustawodawcę, co odwraca normalnie przyjęte zasady rozumowania.”

W świetle zaś dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (m. in. wyrok z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P. 2/98, OTK z 1999 r. Nr 1, poz. 2) surowsze standardy oceny przykładać należy do regulacji praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych i socjalnych. Te surowsze standardy dotyczą także oceny dopuszczalności wprowadzania ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnej wolności organizowania pokojowych zgromadzeń. Moim zdaniem standardy te nie zostały spełnione, a wprowadzone przez ustawodawcę ograniczenia w zakresie korzystania z wolności wymienionej w art. 57 Konstytucji RP są nadmierne. Ponadto osiągnięcie zakładanego

przez ustawodawcę celu było możliwe poprzez zastosowanie innych środków, nakładających mniejsze ograniczenia na jednostki korzystające z konstytucyjnej wolności.

Biorąc pod uwagę powyższe uważam, że art. 65 w związku z art. 65a ust. 2 i 3 Prawa o ruchu drogowym w zakresie, w jakim uzależnia zorganizowanie zgromadzenia, które powoduje utrudnienia w ruchu lub wymaga korzystania z drogi w sposób szczególnych od uzyskania zezwolenia na jego przeprowadzenie jest niezgodny z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

VI. Odrębnej oceny wymaga art. 65a ust. 3 pkt 9 Prawa o ruchu drogowym, który stanowi w szeregu przypadków podstawę prawną odmowy wydania zezwolenia na przeprowadzenie zgromadzenia. Jak już wskazano na jego podstawie organizator imprezy jest obowiązany, na polecenie organu zarządzającego ruchem na drodze, opracować projekt organizacji ruchu w uzgodnieniu z Policją. Niewykonanie polecenia organu zarządzającego ruchem skutkuje odmową wydania zezwolenia (art. 65c pkt 1 Prawa o ruchu drogowym).

Omawiając wskazany przepis zwrócić trzeba uwagę, że każda impreza (w tym zgromadzenie), która powoduje utrudnienia w ruchu lub wymaga korzystania z drogi w sposób szczególny wymaga uzyskania stosownego zezwolenia. Nie w każdym jednak przypadku jej organizator jest obowiązany opracować w uzgodnieniu z Policją projekt organizacji ruchu, lecz tylko wówczas, gdy stosowne polecenie w tym zakresie wyda organ zarządzający ruchem. Problem jaki pojawia się na tle art. 65a ust. 3 pkt 9 Prawa o ruchu drogowym dotyczy tego, iż ustawa nie określa żadnych przesłanek, którymi powinien kierować się organ zarządzający ruchem decydując się na skierowanie polecenia do organizatora imprezy. W istocie więc ustawa nie określa, kiedy w znaczeniu materialnoprawnym po stronie organizatora imprezy aktualizuje się obowiązek sporządzenia projektu organizacji ruchu pozostawiając w tym zakresie decyzję całkowicie dyskrecjonalnej władzy organu zarządzającego ruchem. To organ zarządzający ruchem na

podstawie bliżej nieokreślonych (bo nie wymienionych w ustawie) przesłanek decyduje o tym, czy w ogóle należy nałożyć w tym zakresie obowiązki na organizatora imprezy. Oznacza to, że w stosunku do gwarantowanej art. 57 Konstytucji RP wolności organizowania pokojowych zgromadzeń, to organ władzy wykonawczej na podstawie bliżej nieokreślonych kryteriów, określa ostateczny kształt ograniczeń owej wolności.

Tymczasem, na co wskazuje Trybunał Konstytucyjny i co znalazło swój wyraz m. in. w wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r. (sygn. akt P. 11/98, OTK z 2000 r. Nr 1, poz. 3) „...uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia „tylko w ustawie” jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla unormowania sytuacji jednostki (...). Skoro ograniczenia mogą być ustanawiane „tylko” w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń.”

W mojej ocenie art. 65a ust. 3 pkt 9 Prawa o ruchu drogowym w swoim obecnym kształcie pozwala na reglamentowanie konstytucyjnej wolności przez organy administracji publicznej w sposób dowolny i arbitralny. Nie zapewnia on w szczególności przewidywalności dla adresatów zawartej w nim normy prawnej co do tego, kiedy mogą zostać nałożone na nich obowiązki w postaci opracowania projektu organizacji ruchu. Rodzi to z kolei po stronie organów administracji publicznej pokusę instrumentalnego traktowania przyznanych im w tym zakresie kompetencji kierowania poleceń do organizatorów pokojowych zgromadzeń. Jeśli zatem planowane zgromadzenie ma służyć wyrażeniu w

ramach debaty publicznej poglądów, które nie są aprobowane przez osoby sprawujące funkcje publiczne na danym terenie, to istnieje realne niebezpieczeństwo, że organizatorów tego zgromadzenia na podstawie art. 65a ust. 3 pkt 9 Prawa o ruchu drogowym można obciążyć dodatkowymi obowiązkami, którym być może nie podołają. Przykładowo z informacji przekazanych Rzecznikowi przez Polską Fundację im. Roberta Schumana wynika, iż w przypadku parady organizowanej przez tę Fundację koszt sporządzenia projektu organizacji ruchu został oszacowany na 30 tys. złotych, zaś Zarząd Transportu Miejskiego oszacował, iż wdrożenie zmian w ruchu i zorganizowanie ruchu zastępczego kosztować będzie 80 tys. złotych.

W związku z powyższym uważam, że art. 65a ust. 3 pkt 9 Prawa o ruchu drogowym jest niezgodny z art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W razie uwzględnienia niniejszego wniosku w zakresie dotyczącym art. 65 w zw. z art. 65a ust. 2 i 3 Prawa o ruchu drogowym bezprzedmiotowe byłoby orzekanie o zgodności art. 65a ust. 3 pkt 9 Prawa o ruchu drogowym z art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, gdyż miałyby on wówczas zastosowanie wyłącznie do zawodów sportowych, rajdów wyścigów i innych imprez z wyłączeniem zgromadzeń. Nie oznacza to jednak, że art. 65a ust. 3 pkt 9 Prawa o ruchu drogowym nie powinien w ogóle w takim przypadku być przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP wynika bowiem nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten w sposób funkcjonalny związany jest z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. W świetle tego nakazu niedopuszczalne jest stanowienie przepisów, które dają organom je stosującym całkowitą dowolność. Sytuacja taka, jeśli ma miejsce, prowadzi do tego, że organy te zastępują w istocie prawodawcę w wyznaczaniu rzeczywistych granic konstytucyjnych wolności i praw.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 października 2001 r. (sygn. akt K. 33/00, OTK z 2001 r. Nr 7, poz. 217) stwierdził, że dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są trzy założenia. Po pierwsze, każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie, przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie, przepis ten powinien być tak ujęty, aby zakres jego stosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw.

Moim zdaniem art. 65a ust. 3 pkt 9 Prawa o ruchu drogowym nie spełnia warunków postawionych przez Trybunał Konstytucyjny. Nie określa on bowiem, w jakiej sytuacji organ zarządzający ruchem może wydać polecenie opracowania projektu organizacji ruchu. Ponadto z uwagi na to, że daje on arbitralną władzę w tym zakresie organowi zarządzającemu ruchem nie zapewnia on jednolitego jego stosowania. Skoro zaś art. 65a ust. 3 pkt 9 Prawa o ruchu drogowym nie zawiera jakichkolwiek wskazówek, czym powinien kierować się organ zarządzający ruchem nakazując opracować projekt organizacji ruchu, to w tym zakresie ustawodawca umożliwił całkowicie dowolną interpretację przez organ administracji publicznej okoliczności uprawniających do nałożenia na organizatorów imprez dodatkowych obowiązków. Prowadzi to do wniosku, że art. 65a ust. 3 pkt 9 Prawa o ruchu drogowym jest niezgodny z zasadą określoności przepisów prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

/-/