



RADA FUNDACJI

Hallna Bortnowska-Dąbrowska Marek Antoni Nowicki
Jerzy Ciemniowski Teresa Romer
Janusz Grzelak Mirosław Wyrzykowski
Michał Nawrocki

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Maciej Nowicki
Sekretarz: Piotr Kładoczny
Skarbnik: Lenur Kerymov
Członek Zarządu: Dominka Bychawska-Słnierska

Warszawa, dnia 29 listopada 2016 r.

2180
...../2016/MPL/BGM

Szanowny Pan
Posel Arkadiusz Czartoryski
Przewodniczący Komisji Administracji
i Spraw Wewnętrznych

Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o zgromadzeniach (druk sejmowy nr 1044)

1. W dniu 15 listopada 2016 r. do Sejmu wpłynął poselski projekt nowelizacji ustawy z 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach¹. Do projektu załączono uzasadnienie, które lapidarnie opisuje treść projektu zmian, nie wskazując jednak, jaki istotny problem społeczny zostanie rozwiązany poprzez projektowaną zmianę prawa. Dlatego też trudno ocenić, czy projektowane środki (m.in. wprowadzenie instytucji zgromadzeń cyklicznych) jest w stanie ten problem społeczny rozwiązać. Z całą pewnością jednak oprócz ułatwień dla wybranych kategorii zgromadzeń publicznych, projekt wprowadza szereg ograniczeń dla zgromadzeń publicznych. Opiniowany projekt ustawy jako akt ograniczający konstytucyjną wolność zgromadzeń powinien zostać poddany szerokim konsultacjom społecznym, w szczególności wysłuchaniu publicznemu², które umożliwi wyrażenie opinii zarówno obywatelom organizującym zgromadzenia, jak również jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedzialnym za zabezpieczenie porządku publicznego oraz samych zgromadzeń.

2. Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie zauważyć, że jest to kolejna propozycja zmiany Prawa o zgromadzeniach w krótkim okresie po manifestacjach, które odbyły się w Warszawie w trakcie Święta Niepodległości 11 listopada 2011 r. Nowelizacje proponowane podczas prac poprzedniej kadencji Sejmu³ będące reakcją na demonstracje organizowane podczas Święta Niepodległości były szeroko krytykowane zarówno przez ówczesną opozycję (obecną partię rządzącą), organizacje pozarządowe⁴, jak również

1 Dz. U. poz. 1485.

2 Wysłuchanie takie zostało zorganizowane m.in. w trakcie prac legislacyjnych Sejmu VII kadencji nad przedstawionym przez Prezydenta projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (druk sejmowy nr 35).

3 Por.: Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o zgromadzeniach (druk sejmowy nr 2023).

4 List otwarty organizacji pozarządowych: http://beta.hfhr.pl/wp-content/uploads/2012/06/list_otwarty_ust_4zn7_o_zgromadzeniach_12.06..pdf.

instytucje międzynarodowe⁵. Tymczasem obecnie projektodawca proponuje jeszcze dalej idące ograniczenia wolności zgromadzeń niż te wynikające z wcześniejszych projektów z 2011 r. czy 2013 r.

3. Projekt dodaje do ustawy - Prawo o zgromadzeniach rozdział 3a „Postępowanie w sprawach zgromadzeń organizowanych cyklicznie”. Zgodnie z projektowanym art. 26a ustawy rozdział ten będzie regulował zgromadzenia, które:

- są organizowane przez tego samego organizatora w tym samym miejscu lub na tej samej trasie;
- są organizowane co najmniej cztery razy w roku według opracowanego terminarza; lub
- co najmniej raz w roku w dniach państwowych i narodowych; oraz
- odbywały się w ciągu ostatnich trzech lat, chociażby nie w formie zgromadzeń; oraz
- miały na celu w szczególności uczczenie doniosłych i istotnych dla historii Rzeczypospolitej Polskiej wydarzeń.

W sytuacji kiedy dane zgromadzenie publiczne spełnia te przesłanki, jego organizator może zwrócić się z wnioskiem do wojewody o wyrażenie zgody na cykliczne organizowanie tych zgromadzeń.

Z jednej strony zaproponowane kryteria wyróżniające „zgromadzenia cykliczne” wydają się dość szczegółowe i wybiórcze. Jednocześnie projektodawca nie wyjaśnia czemu akurat takie (a nie inne) kryteria wybrał dla oznaczenia zgromadzeń cyklicznych. Przykładowo, nie wyjaśniono czemu do uznania za cykliczne wystarczy ich organizacja cztery razy w roku, a nie przykładowo co miesiąc. Brak również argumentów dla uznania, że zgromadzeniem cyklicznym jest zgromadzenie organizowane corocznie w ciągu ostatnich trzech (a nie pięciu czy dziesięciu lat).

Z drugiej strony definicja ta jest zbyt szeroka, ponieważ obejmuje również manifestacje nie mające statusu zgromadzeń. Definicja ta zawiera również przykładową (preferowaną) tematykę takiego zgromadzenia cyklicznego. Projektodawca nie wyjaśnia czemu zgromadzenia dotyczące wydarzeń historycznych powinny mieć pierwszeństwo (co wynika z dalszych przepisów projektu) przed zgromadzeniami poruszającymi kwestie istotne wspólnie.

Z powyższych względów zaproponowana definicja jest z jednej strony oparta na zbyt szczegółowych przesłankach, z drugiej zaś jest ona zbyt szeroka, pozostawiając wojewodzie znaczący stopień dowolności przy podejmowaniu decyzji.

4. Wątpliwości definicyjne są istotne z uwagi na fakt, że wydanie przez wojewodę decyzji zezwalającej na organizację zgromadzenia cyklicznego stanowi przesłankę ograniczającą możliwość organizacji w tym samym czasie i w tym samym miejscu innych zgromadzeń równoległych lub spontanicznych. Projekt zmienia art. 14 ustawy, który reguluje sytuację, kiedy organ gminy jest zobowiązany do wydania decyzji zakazującej zgromadzenia. Obecne brzmienie tego przepisu przewiduje, że decyzja taka powinna zostać wydana nie później niż na 96 godzin przed planowaną datą zgromadzenia, jeżeli:

⁵ Office for Democratic Institutions and Human Rights, Note on the Draft Law Amending the Law on Assemblies of Poland - <http://www.osce.org/odihr/90855?download=true> .

- 1) jego cel narusza wolność pokojowego zgromadzenia się, jego odbycie narusza art. 4 lub zasady organizowania zgromadzeń albo cel zgromadzenia lub jego odbycie naruszają przepisy karne;
- 2) jego odbycie może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, w tym gdy zagrożenia tego nie udało się usunąć w przypadkach, o których mowa w art. 12 lub art. 13.

Tymczasem projekt dodaje do art. 14 punkt 3, zgodnie z którym zakaz musi zostać również wydany przez organ gminy, jeśli „zgromadzenie ma się odbyć w miejscu i czasie, w którym odbywają się zgromadzenia zorganizowane cyklicznie”. Dodatkowo, projektowany art. 26b przewiduje, że organ gminy wydaje taką decyzję w ciągu 24 godzin od otrzymania informacji od wojewody. Natomiast wojewoda wydaje decyzję nie później niż na 5 dni przed planowanym pierwszym zgromadzeniem cyklicznym.

Tym samym przesłanką ograniczającą możliwość odbycia zgromadzenia notyfikowanego organowi gminy będzie zgromadzenie cykliczne, którego status – na wniosek – określi wojewoda. Ponadto, art. 2 projektowanej ustawy przewiduje, że wojewoda ma możliwość wydania zarządzenia zastępczego o zakazie zgromadzenia, jeśli zakazu takiego nie wydał organ gminy.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „ocena dopuszczalności ograniczenia konkretnej wolności wiąże się zawsze ze stwierdzeniem **rzeczywistej potrzeby dokonania ingerencji w tę sferę**. Ustawodawca może posługiwać się wyłącznie takimi środkami prawnymi, które będą skuteczne dla osiągnięcia celów, a przy tym staną się najmniej uciążliwe dla jednostek”. Tymczasem projektodawca nie wskazał, jakie dobro publiczne wymaga aż takiej ochrony, że wiąże się ona z zakazem zgromadzeń odbywających się na bliskiej przestrzeni w zbliżonym czasie.

Również Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywał na potrzebę zawężającej interpretacji wszelkich ograniczeń dotyczących swobodnego, pokojowego zgromadzenia się, gwarantowanego w art. 11 ust. 1 Konwencji. Skutkiem takiego podejścia jest założenie, że władze powinny w miarę możliwości podejmować środki zapewniające możliwość odbycia wszystkich zgromadzeń, a nie wykorzystywać zgłoszenia zgromadzeń jednoczesnych tytułem usprawiedliwienia dla nakładania nieuzasadnionych ograniczeń⁶.

Jak wynika z „Wytycznych w Sprawie Wolności Pokojowych Zgromadzeń” wydanych przez OBWE i Komisję Wenecką kontrademonstracje są szczególną formą zgromadzeń jednoczesnych, których uczestnicy wyrażają sprzeciw wobec poglądów manifestowanych przez uczestników drugiego zgromadzenia. W tego typu sytuacjach jedność czasu i miejsca dwóch zgromadzeń jest ważnym elementem przekazu, jaki ma być zmanifestowany podczas obu demonstracji.

5. Pozycja organów gminy i wojewody a obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa

Założeniem pierwotnym – leżącym u podstaw zarówno Prawa o zgromadzeniach z 1990 r., jak również Prawa o zgromadzeniach z 2015 r. - było uznanie, że organem prowadzącym postępowanie administracyjne w sprawach dotyczących zgromadzeń jest organ gminy. Wynikało to z faktu, że organy gminy są w stanie lepiej ocenić – we współpracy z

⁶ Wyrok ETPC z 29 czerwca 2009 r. w sprawie *Öllinger v. Austria*, skarga nr 76900/01.

lokalną Policją – np. kwestie bezpieczeństwa związane z organizacją danego zgromadzenia. Dzięki takiemu rozwiązaniu organ ten zarówno wie – w oparciu o złożone notyfikacje – jakie zgromadzenia odbywają się na danym terytorium oraz czy zachodzą w ich wypadku jakiegokolwiek przesłanki do wydania decyzji zakazującej ich odbycia się.

Projektowana ustawa stanowi wyłom od obowiązującego w Polsce – od ponad 25 lat – systemu notyfikacji zgromadzeń, na rzecz wydawania zgody przez wojewodę. Może się zdarzyć sytuacja, w której wojewoda nie dostrzeże zagrożeń dla bezpieczeństwa wynikających z odbycia się danego zgromadzenia cyklicznego, jednak to na organie gminy (we współpracy z lokalną Policją) spoczywać będzie nadal obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa. Nawet jeśli gmina uważa zgromadzenie za niebezpieczne, musi się podporządkować decyzji wojewody. Tym samym projekt przyznaje wojewodzie określone uprawnienia nie nakładając na niego odpowiedzialności za przebieg zgromadzenia cyklicznego oraz zgromadzenia zakazanego na podstawie art. 14 pkt 3 Prawa o zgromadzeniach.

6. Projektodawca przewiduje również dodanie art. 2 ust. 2, zgodnie z którym zgromadzenia organizowane w trybie i na zasadach określonych w Prawie o zgromadzeniach nie mogą być organizowane w miejscu i czasie, w których odbywają się zgromadzenia, o których mowa w art. 2 ust. 1 Prawa o zgromadzeniach⁷. Projektowana zmiana prowadzi zatem do sytuacji, w której zgromadzenia „państwowe” lub religijne nie spotykają się z kontrmanifestacją (zgromadzeniem równoległym), nawet jeśli ta miałaby być protestem „cichym”. Mając na względzie fakt, że wolność zgromadzeń jest przede wszystkim wolnością „obywatelską”, a nie „państwową”, projektowana zmiana jest bardzo wątpliwa z punktu widzenia Konstytucji. Ponadto, projektodawca nie wskazuje, kiedy praktyka stosowania Prawa o zgromadzeniach była na tyle negatywna (np. gdy przebieg zgromadzeń państwowych lub religijnych był naruszany przez inne zgromadzenia), że należy całkowicie zakazać takich kontrmanifestacji.

Jeśli celem takiej zmiany jest uniknięcie sytuacji, gdy jedno zgromadzenie będzie zakłócało przebieg drugiego, należy mieć na uwadze brzmienie art. 52 § 2 pkt 1 kodeksu wykroczeń. Zgodnie z tym przepisem, kto przeszkadza lub usiłuje przeszkodzić w organizowaniu lub w przebiegu niezakazanego zgromadzenia, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny. Takie rozwiązanie wydaje się wystarczające – umożliwia ono zorganizowanie zgromadzeń odbywających się w tym samym czasie, m.in. przy odpowiednim zastosowaniu normy wynikającej z art. 12-13 Prawa o zgromadzeniach, regulującej taką sytuację.

W świetle art. 57 Konstytucji działalność organów władzy publicznej powinna zmierzać do tego, aby umożliwić odbycie się obu zgromadzeń przy uwzględnieniu m.in. obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Tym samym na gruncie Konstytucji trudno wskazać na wartości, które uzasadniałyby tak odmienne regulowanie różnych rodzajów zgromadzeń, przyznające uprzywilejowane traktowanie zgromadzeń państwowych czy religijnych.

Wolność zgromadzeń to wolność obywatelska, nie zaś uprawnienie państwowe. Potwierdza to orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który wskazał, że wolność

⁷ Przepis ten wskazuje, że przepisów ustawy nie stosuje się (tj. m.in. nie są wymagane notyfikacje) do zgromadzeń: 1) organizowanych przez organy władzy publicznej; 2) odbywanych w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych.

zgrupowań jest „jedną z wolności politycznych odnoszących się w swym zasadniczym wymiarze do uczestnictwa jednostek w życiu publicznym, ustalania i realizowania wspólnie określonych celów, uzyskiwania informacji o sposobie działania organów władzy publicznej oraz udziału w ich powoływaniu”. Co więcej, wolność zgrupowań „stanowi (...) jeden z podstawowych elementów determinujących status jednostki w relacji do państwa, przez co staje się rozstrzygnięciem mającym istotne znaczenie w perspektywie konstytucyjnego modelu ustrojowego”.

7. Trybunał w wyroku z 18 września 2014 r., wskazał, że „istnienie zorganizowanej i sformalizowanej struktury nie stanowi (...) – w odróżnieniu od wolności zrzeszania się, wyrażonej w art. 58 Konstytucji – elementu konstrukcyjnego, od którego można uzależnić wykonywanie wolności zgrupowań”. Tym samym charakter podmiotu organizującego zgrupowanie nie jest relewantny – ani dla oceny pokojowego charakteru takiego zgrupowania, ani tym bardziej – pierwszeństwa przed innymi zgrupowaniami.

Tymczasem projekt przyznaje pierwszeństwo, przede wszystkim zgrupowaniom, o których mowa w art. 2 ust. 1 Prawa o zgrupowaniach, a następnie zgrupowaniom cyklicznym. Tymczasem zarówno Trybunał Konstytucyjny, jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka, uznaje zgrupowania spontaniczne oraz kontrmanifestacje jako „pełnoprawne” zgrupowania. Kluczowym czynnikiem dla oceny legalności zgrupowania jest ich pokojowy charakter, a nie znaczna częstotliwość czy charakter organizatora (organ państwa lub związek wyznaniowy)⁸.

Dla oceny „pokojowego charakteru” zgrupowania kluczowe znaczenie ma to, czy przebiega ono „z poszanowaniem integralności fizycznej osób oraz mienia prywatnego i publicznego”. Co istotne, „stwierdzenie utraty pokojowego charakteru zgrupowania nie może jednak wiązać się z jakimkolwiek naruszeniem jego spokojnego przebiegu czy ekscysem jednego uczestnika. Przyjmuje się bowiem, że dopiero nasilenie zachowań zakłócających porządek, powodujących szkody materialne oraz skutkujących przemocą względem uczestników może świadczyć o utracie przymiotu pokojowości zgrupowania”.

Stąd też Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazywał, że ograniczenia wolności zgrupowań mogą dotyczyć wyłącznie zgrupowań, które tracą pokojowy charakter i mogą przez to zagrażać bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu⁹. Ograniczenie wolności zgrupowań nie może natomiast opierać się na przypuszczeniach bądź spekulacjach¹⁰. Wprowadzanie takich ograniczeń „nie może wiązać się z podejmowaniem działań przez organy władzy państwowej bez uprzedniej oceny stopnia zagrożenia, a w efekcie posługiwaniem się najbardziej radykalnymi środkami uniemożliwiającymi korzystanie z wolności zgrupowań”¹¹. W konsekwencji standard wypracowany przez Europejski Trybunał Praw Człowieka opiera się na założeniu, że „władze państwowe powinny w każdych okolicznościach wykazywać odpowiedni poziom tolerancji dla pokojowych zgrupowań niezależnie od tego, że odbywanie się zgrupowań może wiązać się z pewnymi zaburzeniami porządku publicznego”¹².

8 Jest to tym bardziej zbędne, że już obecnie ustawa przewiduje tryb uproszczony organizowania zgrupowań (art. 21 i następne).

9 Wyrok ETPC z 2 października 2001 r. w sprawie *Stankov i the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bułgaria*, skarga nr 29221/95, 29225/95.

10 Wyrok ETPC z 8 lipca 2008 r. w sprawie *Vajnai v. Węgry*, skarga nr 33629/06.

11 Wyrok ETPC z 12 czerwca 2014 r. w sprawie *Primov i inni v. Rosja*, skarga nr 17391/06.

12 Wyrok ETPC z 3 października 2013 r. w sprawie *Kasparov v. Rosja*, skarga nr 21613/07.

Projektodawca poprzez zmianę art. 2 oraz 14 Prawa o zgromadzeniach pominął potrzebę przeprowadzenia indywidualnej oceny w poszczególnych sprawach i wprowadził generalny zakaz odbywania się dwóch zgromadzeń w jednym lub bliskim miejscu w tym samym czasie.

8. Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie analizował kwestie związane z ustawową regulacją wolności zgromadzeń¹³. W oparciu o wydane orzeczenia Trybunał w ostatnim wyroku dotyczącym tego zagadnienia z września 2014 r. wskazał na minimalny standard związany z odpowiednią ochroną przez władzę publiczną wolności zgromadzeń przez obywateli. Ustawa z lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach stanowi bezpośredni skutek tego wyroku, który jednocześnie implementował do polskiego porządku prawnego standard strasburski związany m.in. ze statusem zgromadzeń spontanicznych.

Analiza art. 57 Konstytucji zastosowana przez Trybunał prowadzi zatem do uznania, że korzystanie z wolności nie może być reglamentowane przez państwo. Rolą państwa ma być zapewnienie warunków do realizacji danej wolności, a ewentualna interwencja organów władzy publicznej powinna mieć zawsze charakter wyjątkowy¹⁴. Wolność zgromadzeń obejmuje zarówno wybór jego celu, jak również czasu i miejsca. „Chodzi tu zatem o swobodę decydowania jednostki o tym, w jakiej sprawie, gdzie i kiedy będzie się publicznie wypowiadać” - wskazał Trybunał Konstytucyjny¹⁵.

9. Konkluzje

Projektowane zmiany w sposób nieuzasadniony ograniczają wolność pokojowego manifestowania poglądów. Projekt ogranicza i osłabia samodzielną pozycję zgromadzeń spontanicznych i kontrmanifestacji, chronionych zarówno na gruncie obecnej ustawy – Prawo o zgromadzeniach, jak również na gruncie Konstytucji i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Istniejące mechanizmy i obowiązujący obecnie podział obowiązków nałożonych na organy publiczne są w stanie skutecznie zabezpieczyć porządek publiczny. Fakt, że projektowana ustawa zabroni określonych zgromadzeń, nie oznacza wcale, że te zgromadzenia się nie odbędą. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny „wolność zgromadzeń pełni funkcję stabilizacyjną w odniesieniu do istniejącego ładu społecznego oraz politycznego, a przede wszystkim w stosunku do mechanizmu przedstawicielskiego. Jest formą aktywnego udziału obywateli w życiu państwa i przez to troski o dobro wspólne”.



Helsińska Fundacja Praw Człowieka
PREZES ZARZĄDU
Danuta Przywara

13 Wyrok z dnia 10 lipca 2008 r., sygn. akt P 15/08; Wyrok z dnia 10 listopada 2004 r., sygn. akt Kp 1/04; Wyrok z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12.

14 W świetle standardu ustanowionego przez Trybunał wątpliwości budzić może definicja zgromadzeń zawarta w art. 3 Prawa o zgromadzeniach, która przewiduje, że „zgromadzeniem jest 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”. Tymczasem Trybunał przyjął szerokie rozumienie zgromadzeń, „odnosząc je zarówno do wspólnego rozważania spraw publicznych, jak i niepublicznych (prywatnych)”.

15 Wyrok z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12.