



RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROKURATOR GENERALNY

PG VII G 025-117/11

Do druku nr 35

Warszawa, dnia 19.12. 2011 r.

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz.

Data wpływu 20.12.2011

Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu

Stanisław Janusz Kuczyński

W nawiązaniu do pisma z dnia 30 listopada 2011 r., nr GMS-WP-173-2/11, dotyczącego przedłożonego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej *projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach*, przekazanego do zaopiniowania przez Prokuratora Generalnego w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39, z późn. zm.), pozwalam sobie wyrazić następującą opinię.

Analizę proponowanych w projekcie ustawy rozwiązań należałoby poprzedzić kilkoma uwagami dotyczącymi gwarantowanej przez art. 57 Konstytucji oraz art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm., dalej Konwencja), wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, zwłaszcza w tych aspektach, które mają znaczenie w kontekście rozwiązań proponowanych w projekcie nowelizacji ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297, z późn. zm.).

Projekt proponuje zmiany, które ograniczają zakres realizacji uprawnień wynikających z normy zawartej w art. 57 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Norma ta gwarantuje każdemu wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, a ograniczenie tej wolności może określać ustawa. Konieczność i dopuszczalność wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z tej wolności uzależniona jest od zaistnienia przesłanki konieczności zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku

publicznego, ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Stopień i zakres takich ograniczeń został określony w art. 31 ust. 3 Konstytucji, poprzez wyznaczenie granicy zmian, którą jest nienaruszalność istoty wolności i praw.

Przedmiotem ochrony normy zawartej w art. 57 Konstytucji jest wyłącznie wolność organizowania i uczestniczenia w pokojowych zgromadzeniach. Pokojowy charakter zgromadzenia jest zatem fundamentalną cechą demokratycznego standardu wolności zgromadzenia, a przestrzeganie pokojowego charakteru zgromadzenia jest warunkiem korzystania z tej wolności. Naruszenie pokojowego przebiegu zgromadzenia lub poważne i bezpośrednie zagrożenie dla jego pokojowego charakteru, które mogłyby spowodować naruszenie podstawowych wartości konstytucyjnych wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, może stanowić o ograniczeniu w korzystaniu z wolności uczestnictwa w zgromadzeniu. Anonimowy, nieokreślony imiennie, charakter uczestnictwa w zgromadzeniu publicznym, będący jednym z przejawów korzystania z tej wolności, także mógłby podlegać ograniczeniom, jeśli wynikałoby to z potrzeby ochrony podstawowych wolności konstytucyjnych, zwłaszcza tych, które mogłyby zostać naruszone wskutek bezpośredniego poważnego zagrożenia dla pokojowego charakteru zgromadzenia lub utraty pokojowego przebiegu zgromadzenia (vide – OTK ZU nr 10/A/2004).

Ustawa – Prawo o zgromadzeniach w art. 1 ust. 2 definiuje pojęcie zgromadzenia, określając, że jest to zgrupowanie co najmniej 15 osób, zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska. Zgromadzenie organizowane na otwartej przestrzeni, dostępnej dla nieokreślonej imiennie liczby osób, ustawa określa jako zgromadzenie publiczne, dla którego istnieje obowiązek, określony w art. 6 ust. 1 ustawy, zawiadomienia organu gminy właściwego ze względu na miejsce zgromadzenia. Zmian w zakresie tej regulacji projekt ustawy nie przewiduje.

Proponowany w projekcie zakaz uczestniczenia w zgromadzeniach osób, których rozpoznanie nie będzie możliwe, stanowi kolejną próbę wprowadzenia takich rozwiązań. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 listopada 2004 r., sygn. akt Kp 1/04, uznał, że przepis zawarty w art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym, zmieniający art. 3 ust. 2 ustawy w zakresie, w jakim zakazuje uczestnictwa w zgromadzeniach osobom, których wygląd zewnętrzny uniemożliwia ich identyfikację, jest niezgodny z art. 2 oraz z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż kontrolowany przepis wprowadza nadmierną ingerencję

w wolność uczestnictwa w zgromadzeniach publicznych, natomiast wygląd zewnętrzny uniemożliwiający identyfikację nie może być przesłanką zakazu uczestnictwa w zgromadzeniach, gdy dotyczy osób, które w żaden sposób nie zagrażają pokojowemu charakterowi zgromadzeń oraz osób, co do których regulacja ta nie wskazuje, w jaki sposób niemożność ich identyfikacji mogłaby zagrozić wartościom wymienionym w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku uznał za niezgodny z art. 2 oraz z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji również przepis, który umożliwiał rozwiązanie zgromadzenia przez organ gminy, jeśli wygląd zewnętrzny uczestników zgromadzenia uniemożliwia ich identyfikację. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że do zasadniczych elementów konstytucyjnej wolności zgromadzeń publicznych należy, poza ich pokojowym charakterem, także anonimowość uczestników oraz brak więzów organizacyjnych pomiędzy nimi oraz pomiędzy uczestnikami a organizatorem oraz wskazał, że zgromadzenie nie traci pokojowego charakteru, nawet jeżeli zdarzają się pojedyncze incydenty czy zakłócenia spokoju. Decyzja o rozwiązaniu zgromadzenia publicznego powinna być traktowana jako środek ostateczny i winna dotyczyć sytuacji, gdy zastosowanie innych, łagodniejszych środków jest niewystarczające.

W aktualnym stanie prawnym przepis art. 12 ust. 1 ustawy – Prawo o zgromadzeniach pozwala przedstawicielowi organu gminy rozwiązać zgromadzenie, jeżeli przebieg zgromadzenia zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub gdy narusza przepisy tej ustawy albo ustaw karnych, a przewodniczący zgromadzenia, uprzedzony o konieczności jego rozwiązania, nie podporządkowuje się tej decyzji. Rozwiązanie zgromadzenia następuje zatem na podstawie oceny sytuacji, że zgromadzenie traci pokojowy charakter. W takiej sytuacji wolność zgromadzeń nie podlega ochronie prawnej, gdyż przebieg zgromadzenia wskazuje na potrzebę ochrony tak istotnych wartości jak zdrowie, życie ludzkie, czy mienie w znacznych rozmiarach. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że rozwiązanie zgromadzenia jest środkiem ostatecznym, pozbawiającym korzystania z konstytucyjnej wolności zgromadzeń, przy czym rozwiązanie zgromadzenia publicznego może być ustawowo dopuszczalne, gdy precyzyjnie sformułowany przepis ustawy przewiduje możliwość rozwiązania zgromadzenia publicznego, gdyż dochodzi do poważnego i bezpośredniego zagrożenia pokojowego charakteru zgromadzenia, a w konsekwencji do zagrożenia jednej z wartości konstytucyjnych wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (OTK ZU nr10/A/2004, poz. 105, op. cit.).

Przywołane rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego, poddające w wątpliwość analogiczną zmianę prawną, nie powinno jednak, jak się wydaje, stanowić przesłanki do wykluczenia możliwości dopuszczalności zmiany zawartej w projekcie poprzez dodanie art. 3 ust. 3 ustawy, bowiem Trybunał Konstytucyjny wydał powyższe orzeczenie w odniesieniu do zmian w ustawie - Prawo o zgromadzeniach, które polegały na bezwzględnym zakazie dopuszczalności zgromadzeń z udziałem osób, których wygląd zewnętrzny uniemożliwiał ich identyfikację.

Dokonując analizy przywołanego wyroku w odniesieniu do projektowanej nowelizacji ustawy – Prawo o zgromadzeniach, należy uwzględnić fakt, że proponowana zmiana, zawarta w art. 3 ust. 3 (art. 1 pkt 1 lit. b projektu), nie wyklucza w sposób kategoriyczny dopuszczalności uczestnictwa w zgromadzeniach osób, których nie można zidentyfikować, lecz wiąże tę kwestię z celem zgromadzenia. Zgodnie z proponowanym brzmieniem tego przepisu w zgromadzeniach nie mogą uczestniczyć osoby, których rozpoznanie z powodu ubioru, zakrycia twarzy lub zmiany jej wyglądu nie jest możliwe (o ile udział takich osób w zgromadzeniu nie zostanie notyfikowany przez organizatora). W zdaniu drugim tego przepisu zawarto zatem zastrzeżenie, iż zakaz nie dotyczy uczestników zgromadzeń, o których mowa w art. 7 ust. 2 pkt 3a ustawy. Odesłanie to prowadzi do normy, zgodnie z którą organizator zgromadzenia publicznego, zawiadamiając organ gminy o planowanym zgromadzeniu, może dodatkowo przedstawić informację o planowanym udziale w zgromadzeniu osób, których rozpoznanie z powodu ubioru, zakrycia twarzy lub zmiany jej wyglądu nie będzie możliwe. W przypadku dopełnienia tego warunku przez organizatora zakaz, o którym mowa w dodawanym przepisie, zostanie wyłączony przy dopełnieniu obowiązku notyfikacji tej okoliczności. Jak się wydaje taka konstrukcja przepisu przyjęta w projekcie, pozwala na uznanie, iż formułowany przepis nie pozostaje w kolizji z konstytucyjną wolnością organizowania pokojowych zgromadzeń, bowiem istnienie na poziomie ustawowym obowiązku zgłoszenia samego zgromadzenia właściwym organom władzy państwowej nie budzi wątpliwości zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

W świetle projektu niedopuszczalne byłoby stosowanie przez uczestników zgromadzenia środków uniemożliwiających rozpoznanie w przypadku, gdy organizator zgromadzenia nie wskazał w zawiadomieniu, że takie środki mogą być w czasie zgromadzenia użyte. Stąd też oceniając projektowaną zmianę w aspekcie celowościowym, uzasadnionym byłby wniosek, iż zmieniana regulacja prawna nie byłaby wyrazem

ograniczenia konstytucyjnej swobody zgromadzeń, lecz stanowiłaby instrument służący zapobieżeniu przekształcenia się zgromadzeń pokojowych w manifestacje z udziałem agresywnych osób, których rozpoznanie nie jest możliwe, bezpośrednio zagrażających integralności fizycznej innych osób oraz mienia.

Z kolei przepis art. 7a ust. 1 (art. 1 pkt 4 projektu), stanowi, że organ gminy wzywa organizatora zgromadzenia zgłoszonego później, do dokonania zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników w sytuacji, gdy w tym samym czasie i miejscu na trasie przejścia zostało zgłoszonych dwa lub więcej zgromadzeń i nie jest możliwe ich oddzielenie w taki sposób, aby przebieg zgromadzeń nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. Takie brzmienie przepisu może być wyrazem dążeń projektodawcy do zapewnienia każdemu realizacji jego praw w zakresie poszanowania wolności ze strony innych osób, bowiem konieczność szanowania wolności i praw innych wynika z treści art. 31 ust. 2 Konstytucji. Niemniej oceniany przepis w zakresie, w jakim określa obowiązki i kompetencje organu gminy, budzi wątpliwości. Projektowany przepis nie określa bowiem zarówno czasowego, jak i terytorialnego zasięgu dopuszczalnych zmian w przebiegu zgromadzenia, do których dokonania zobowiązany byłby poprzez organ gminy organizator zgromadzenia. Takie brzmienie przepisu stwarza zatem niedopuszczalną dowolność w realizacji, określonej w taki sposób, kompetencji organu gminy.

Zobowiązanie organizatora do zwołania zgromadzenia w miejscu znacznie odległym od planowanego lub w czasie istotnie różniącym się od pierwotnego terminu, może zniweczyć realizację celu planowanego zgromadzenia, a tym samym naruszać istotę wolności i praw gwarantowaną w art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji. Możliwość nazbyt dowolnej, szerokiej interpretacji projektowanego przepisu, uzasadnia konieczność dookreślenia, chociażby w przybliżony sposób, granic czasowych i terytorialnych, w których dopuszczalna byłaby zmiana lokalizacji i czasu zwołania zgromadzenia.

Wątpliwości natury konstytucyjnej budzi również projektowane rozszerzenie treści normatywnej przepisu art. 12 ust. 2 ustawy. Przepis ten w ust. 1 określa przesłanki uzasadniające rozwiązanie zgromadzenia, m.in. przesłankę naruszenia przepisów niniejszej ustawy. Udział w zgromadzeniu osób, których rozpoznanie z powodu ubioru, zakrycia twarzy lub zmiany jej wyglądu nie będzie możliwe w przypadku, gdy organizator nie dopełnił obowiązku notyfikacji udziału takich osób, spowoduje, iż przebieg zgromadzenia będzie naruszał przepisy ustawy.

Przyjęcie, że taka okoliczność stanowić będzie wystarczającą przesłankę do rozwiązania zgromadzenia (bez względu na to, czy oprócz samego udziału osób, o których mowa w projektowanym art. 3 ust. 3 zdanie pierwsze zgromadzenie utraciło swój pokojowy charakter, a jego przebieg stanowi zagrożenie dla wartości konstytucyjnych wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji), powoduje wątpliwość odnośnie konstytucyjności normy, która zezwala na rozwiązanie zgromadzenia na podstawie przepisów art. 12 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 3 ustawy (w brzmieniu proponowanym przez projektodawcę).

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że interpretacja przepisów ograniczających wolność zgromadzeń winna spełniać warunek niezbędności (konieczności) w demokratycznym państwie, aby nie dopuścić do ekscesywnego (nieproporcjonalnego) uszczerbku dla istnienia i funkcjonowania prawa do zgromadzania się jako prawa konstytucyjnego. Konstytucyjne zasady poprawnej legislacji obejmują podstawowy, z punktu widzenia procesu prawotwórczego, etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowi to podstawę oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu (vide wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13). W tym kontekście wątpliwości budzić może także zaproponowane brzmienie art. 3 ust. 2 ustawy, w którym sformułowano zakaz posiadania przy sobie w czasie zgromadzeń, poza bronią, materiałami wybuchowymi, wyrobami pirotechnicznymi lub innymi niebezpiecznymi narzędziami, także materiałów pożarowo niebezpiecznych. Taka niedookreśloność pojęcia „materiały pożarowo niebezpieczne” stwarza nieuprawnioną dowolność interpretacji przepisu.

Reasumując, przedstawiając powyższe należałoby uznać, iż przedmiotowy projekt ustawy, ze względu na pojawiające się wątpliwości natury konstytucyjnej, jak również realizację celów, jakie projektowane przepisy mają spełnić, wymaga ponownej pogłębionej analizy.

2 grudnia

A. S.

Przewodniczący

