



**INFORMACJA PRAWNA
O WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z 18 WRZEŚNIA 2014 R. (SYGN. AKT K 44/12) DOTYCZĄCYM
USTAWY Z DNIA 5 LIPCA 1990 R. - PRAWO O ZGROMADZENIACH**

I. METRYKA ORZECZENIA

Wyrok TK z dnia 18 września 2014 r. (sygn. akt K 44/12) dotyczy ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. - Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2013 r. poz. 397). Jego sentencja została ogłoszona 3 października 2014 r. w Dz. U. poz. 1327, a pełna treść wraz z uzasadnieniem w OTK ZU Nr 8A, poz. 92.

II. ROZSTRZYGNIECIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

1. Treść sentencji

TK orzekł, że:

- 1) art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. - Prawo o zgromadzeniach, w części zawierającej wyrażenie „co najmniej 15”, jest niezgodny z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3,
 - 2) art. 7 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim określa obowiązek zawiadomienia organu gminy o zgromadzeniu nie później niż na 3 dni robocze przed datą zgromadzenia, jest niezgodny z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3,
 - 3) art. 7a ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1, w części zawierającej wyrażenie „zgłoszonego później”, jest niezgodny z art. 2,
 - 4) art. 7a ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1, w części zawierającej wyrażenie „wcześniej zgłoszonego”, jest niezgodny z art. 2,
 - 5) art. 8 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2,
 - 6) art. 9 ust. 1 i 4 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie określonych tam terminów podjęcia działań przez organy władzy publicznej, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 57
- Konstytucji.

2. Stan faktyczny i prawny

Ustawa reglamentuje korzystanie z wolności pokojowego zgromadzenia się. Przede wszystkim przewiduje, że podlegające owej ustawie zgromadzenia liczące „co najmniej 15 osób”, (słowa te zostały zakwestionowane) organizowane na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób wymagają uprzedniego zawiadomienia organu gminy. Ponadto zakwestionowano kilka innych przepisów, które zostały wprowadzone lub znowelizowane w 2012 r. Zgodnie z pierwszym z nich - art. 7 ust. 1 - organizator zgromadzenia publicznego zawiadamia organ gminy w taki sposób, aby wiadomość o zgromadzeniu dotarła nie później niż na 3 dni robocze, a najwcześniej 30 dni przed datą zgromadzenia. Kolejny, przepis art. 7a przewiduje, w ust. 1, że jeżeli w tym samym czasie i miejscu lub na trasie przejścia, które są tożsame lub w części się pokrywają, zgłoszonych zostało 2 lub więcej zgromadzeń i nie jest możliwe ich oddzielenie lub odbycie w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, organ gminy niezwłocznie wzywa organizatora zgromadzenia zgłoszonego później do dokonania zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników. Przepis ust. 2 stanowi zaś, że do wezwania organ gminy załącza informacje na temat czasu i miejsca przejścia wcześniej zgłoszonego zgromadzenia lub zgromadzeń. Dalej, art. 8 ust. 2 przewiduje, że organ gminy zakazuje zgromadzenia publicznego zgłoszonego później, także jeżeli organizator zgromadzenia, pomimo wezwania, o którym mowa w art. 7a ust. 1, nie dokonał we właściwym terminie zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników. I ostatni, art. 9 w ust. 1, przewiduje, że decyzję o zakazie zgromadzenia publicznego doręcza się organizatorowi na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej w terminie 3 dni od dnia zawiadomienia, nie później jednak niż na 24 godziny przed datą zgromadzenia. Jednocześnie kopię tej decyzji wraz z aktami sprawy otrzymuje wojewoda. Jeżeli zaś wniesiono odwołanie, to zgodnie z ust. 4 wojewoda rozpatruje je w ciągu 24 godzin od jego otrzymania.

3. Wzorce konstytucyjne

Przepis art. 57 Konstytucji przewiduje, że każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, a ograniczenie tej wolności może określać ustawa. Przepis ten wyraża wolność, co oznacza, „że poszczególne elementy regulacji konstytucyjnej przewidzianej w tym przepisie postrzegać należy (...) przez pryzmat określonej sfery autonomicznego działania jednostek, które w tym konkretnym zakresie

pozostają wolne od ingerencji władzy publicznej. 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 wyjątkowy. Może następować jedynie w sytuacjach dających się racjonalnie uzasadnić oraz w myśl ogólnych zasad wyrażonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji”, który przewiduje, że 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; a ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Przepis art. 78 natomiast przewiduje, że każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji; wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarzania określa ustawa. W art. 2 Konstytucji statuowana jest zasada państwa prawnego, z której wynika szczegółowa zasada precyzyjności oraz jasności regulacji prawnej.

4. Istota problemu konstytucyjnego

4.1. Przepis art. 1 ust. 2 przewiduje, że zgromadzeniem jest zgrupowanie co najmniej 15 osób, zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska. Zdaniem TK, „[p]osłużenie się przez ustawodawcę definicją zgromadzenia jako zgrupowania obejmującego co najmniej 15 osób wprowadza element konstrukcyjny nieprzewidziany na gruncie konstytucyjnym”. Wedle Konstytucji, „zgromadzeniem publicznym są także te pokojowe zgrupowania, których liczba uczestników jest mniejsza niż wskazano w art. 1 ust. 2 prawa o zgromadzeniach. (...). Problem związany z art. 1 ust. 2 prawa o zgromadzeniach polega na wyodrębnieniu określonej kategorii zgromadzeń publicznych - tworzonych przez co najmniej 15 osób - oraz objęciu ich zakresem gwarancji ustawowych. Powoduje to jednocześnie pozbawienie, a przynajmniej osłabienie na poziomie ustawowym ochrony pozostałych zgromadzeń. Dzieje się tak mimo gwarantowanej konstytucyjnie (art. 57 Konstytucji) oraz potwierdzonej przez ustawodawcę wolności pokojowego zgromadzania się każdego”. Innymi słowy: przepis ten „nie gwarantuje dostatecznej ochrony prawnej zgromadzeniom poniżej 15 osób” i dlatego jest z Konstytucją niezgodny.

4.2. Przepis art. 7 ust. 1 przewiduje, że organizator zgromadzenia publicznego zawiadamia organ gminy w taki sposób, aby wiadomość o zgromadzeniu dotarła nie później niż na 3 dni robocze, a najwcześniej 30 dni przed datą zgromadzenia. TK zaznaczył, że

przepis ten nie może być rozumiany, jako wymóg uzyskania zgody na zorganizowanie i przeprowadzenie zgromadzenia, a tylko, jako zawiadomienie właściwego organu, o zamiarze zorganizowania i przeprowadzenia zgromadzenia. W konsekwencji „niespełnienie przesłanki notyfikacji nie może prowadzić do uznania pokojowego zgromadzenia za wyjęte spod ochrony konstytucyjnej”. TK zwrócił uwagę, że zgromadzenie publiczne może mieć charakter zorganizowany albo spontaniczny. „Zgromadzenia spontaniczne obejmują (...) zgrupowania, które nie były wcześniej planowane i przygotowywane. Są one organizowane w związku z jednorazowym, nagłym, a często też nieprzewidzianym wydarzeniem w przestrzeni publicznej. Z wydarzeniem tym wiąże się szybka reakcja określonej grupy osób chcących przedstawić swoje stanowisko, wyrazić poparcie lub dezaprobatę, czy też wspólnie odnieść się do konkretnej sytuacji. Istotą tej formy jest możliwość gromadzenia się określonej grupy osób w ściśle wyznaczonym momencie, a niekiedy również i miejscu. Odbycie się zgromadzeń spontanicznych w innym terminie byłoby nieistotne z punktu widzenia ich celu, a więc zaprezentowania określonego stanowiska w konkretnej sprawie.

Gwarancje wolności zgromadzeń wynikające z art. 57 Konstytucji dotyczą wszelkich form pokojowego zgromadzania się osób. Obejmują one zatem zarówno zgromadzenia uprzednio zorganizowane i notyfikowane, jak i spontaniczne, stanowiące odpowiedź na bieżące wydarzenia w przestrzeni publicznej. Organy władzy publicznej powinny zapewnić warunki realizacji wolności pokojowego zgromadzania się niezależnie od tego, w jakiej formie jednostki chcą z niej korzystać. Nie ma zatem podstaw, aby na gruncie art. 57 Konstytucji różnicować zgromadzenia z punktu widzenia zakresu ich ochrony, stosując kryterium sposobu organizacji danego zgrupowania osób”.

Zdaniem TK, „w obecnym stanie prawnym brak jest ustawowych uregulowań odnoszących się do zgromadzeń spontanicznych. (...) [U]stawa - Prawo o zgromadzeniach, mimo swojego ogólnego tytułu, określa procedurę postępowania wyłącznie w sprawach zgromadzeń zorganizowanych. Całkowicie pominięto specyfikę zgromadzeń odbywających się w następstwie nagłych wydarzeń. W efekcie mimo że oba rodzaje zgromadzeń mają swoje źródło w art. 57 Konstytucji, ustawowa regulacja wolności wyrażonej w tym przepisie ma obecnie charakter częściowy. Jediną podstawą normatywną organizowania zgromadzeń publicznych i uczestniczenia w nich jest - w obecnym stanie prawnym - wyłącznie norma konstytucyjna”.

Obecnie to „szczególne ograniczenie wolności zgromadzeń” - obowiązek notyfikacji zgromadzeń - dotyczy tylko zgromadzeń zorganizowanych. W odniesieniu do zgromadzeń spontanicznych nie istnieją żadne unormowania o charakterze proceduralnym. „Zgromadzenia spontaniczne nie są objęte wymogiem notyfikacji. Organy władzy mają zatem mniejsze możliwości podejmowania względem tych zgromadzeń działań związanych z celem zawiadomienia o zamiarze ich przeprowadzenia. Chodzi tu o sygnalizowane już działania w zakresie zapewnienia pokojowego przebiegu demonstracji oraz ochrony uczestników zgromadzenia przed ewentualnymi atakami osób przeciwnych demonstracji czy wyrażających inne poglądy”.

Zakwestionowany przepis przewiduje, że zgromadzenie należy notyfikować na „3 dni robocze” przed dniem zgromadzenia. Przed zmianą z 2012 r. były to „3 dni”. W efekcie niekiedy będzie to oznaczać 5 dni, a przy zbiegu niektórych świąt nawet 7 dni.

Jak już zaznaczono, „[s]pełnienie wymogu zawiadomienia o zamiarze przeprowadzenia zgromadzenia publicznego nie jest warunkiem legalności takiego zgromadzenia”. Notyfikacja jest tylko niezbędna do przygotowania służb publicznych do zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony uczestników takiego wydarzenia, co w odniesieniu do zgromadzeń wcześniej nienotyfikowanych może być utrudnione. Wydłużenie terminu między notyfikowaniem zgromadzenia, a datą jego przeprowadzenia może spowodować, że większa liczba zgromadzeń, których notyfikowanie w terminie z obiektywnych powodów nie jest możliwe - będzie niemożliwa albo będzie przeprowadzana poza ustawowymi ramami prawnymi. Ograniczenie to, zdaniem TK, jest nieproporcjonalne do wartości, która stała za wydłużeniem tego terminu, którą jest większy komfort pracy administracji i służb publicznych.

4.3. Przepisy art. 7a ust. 1 i 2 przewidują, że jeżeli w tym samym czasie i miejscu lub na trasie przejścia, które są tożsame lub w części się pokrywają, zgłoszonych zostało 2 lub więcej zgromadzeń i nie jest możliwe ich oddzielenie lub odbycie w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, organ gminy niezwłocznie wzywa organizatora zgromadzenia zgłoszonego później do dokonania zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników; do wezwania organ gminy załącza informacje na temat czasu i miejsca przejścia wcześniej zgłoszonego zgromadzenia lub zgromadzeń. Zdaniem TK przepisy te „nie spełniają (...) kryterium precyzyjności oraz jasności regulacji prawnej, o których mowa w art. 2 Konstytucji”. „Ustawodawca nie określił bowiem precyzyjnie, w jakich sytuacjach możemy w ogóle mówić

o skutecznym zgłoszeniu zamiaru przeprowadzenia zgromadzenia, a więc z jaką czynnością wiązać należy skutki prawne dotyczące kolejności zgłoszeń. Brakuje precyzyjnego wskazania, czy np. zawiadomienie niezawierające wszystkich elementów określonych w ustawie można uznawać za skuteczne w kontekście pierwszeństwa notyfikacji. Ustawodawca nie rozstrzygnął też, czy zgłoszenie należy odnosić do momentu wysłania wiadomości - tak w formie tradycyjnej, jak i elektronicznej - czy też trzeba go wiązać z chwilą jej doręczenia bądź odczytania w wypadku korzystania z poczty elektronicznej. Pozostawienie tak dużej swobody interpretacyjnej organom władzy publicznej określania tego, co - na gruncie badanej ustawy - należy uznawać za skuteczne zgłoszenie zamiaru przeprowadzenia zgromadzenia publicznego, uniemożliwia w konsekwencji określenie kolejności zgłoszeń. Bez tego nie można natomiast prawidłowo zastosować norm wyrażonych w art. 7a ust. 1 i 2”.

4.4. Przepis art. 8 ust. 2 przewiduje, że organ gminy zakazuje zgromadzenia publicznego zgłoszonego później, także jeżeli organizator zgromadzenia, pomimo wezwania, o którym mowa w art. 7a ust. 1, nie dokonał we właściwym terminie zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników. TK zakwestionował ten przepis z powodów wyżej już omówionych. W tym przypadku, wada przepisu jest jednak jeszcze większa, ponieważ bezpośrednio ogranicza wolność zgromadzenia.

4.5. Przepisy art. 9 ust. 1-4 przewidują, że decyzję o zakazie zgromadzenia publicznego doręcza się organizatorowi na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej w terminie 3 dni od dnia zawiadomienia, nie później jednak niż na 24 godziny przed datą zgromadzenia. Jednocześnie kopię tej decyzji wraz z aktami sprawy otrzymuje wojewoda; odwołanie wnosi się bezpośrednio do wojewody w terminie 24 godzin od otrzymania decyzji; wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji, a wojewoda rozpatruje odwołanie w ciągu 24 godzin od jego otrzymania. Zdaniem TK, „do istoty (...) prawa [do zaskarżenia decyzji] należy możliwość uruchomienia weryfikacji orzeczenia i decyzji zapadłych w pierwszej instancji. Ustawodawca ma zatem obowiązek nie tylko umożliwić zainteresowanej stronie prawo do wniesienia środka zaskarżenia od orzeczenia lub decyzji wydanych w pierwszej instancji, ale i umożliwić organowi rozpatrującemu środek zaskarżenia merytoryczną ocenę prawidłowości uprzednio rozstrzygniętej sprawy”. Środek zaskarżenia, powinien być „dostępny, więc jego uruchomienie powinno zależeć od woli strony i nie może być poddane nadmiernie skomplikowanym rygorom”, a ponadto

„efektywny, czyli musi stwarzać realną możliwość oceny wydanego rozstrzygnięcia i dokonania jego uchylenia bądź zmiany”. „Procedura, która nie zapewnia możliwości naprawienia naruszeń praw, uznawana jest za iluzoryczną”. Oceniając kwestionowaną procedurę należy ustalić „czy, jeśli się działa na podstawie kwestionowanych przepisów, istnieje możliwość weryfikacji rozstrzygnięcia zakazującego zgromadzenia przed jego planowaną datą. W obecnym stanie prawnym jest to możliwe jedynie jeśli organizator odpowiednio wcześniej notyfikuje zgromadzenie. Zgodnie z art. 9 ust. 1 prawa o zgromadzeniach, decyzja o zakazie zgromadzenia ma być doręczona organizatorowi w terminie 3 dni od dnia zawiadomienia. W związku z tym im wcześniej organizator spełni obowiązek przewidziany w art. 7 ust. 1 prawa o zgromadzeniach tym więcej czasu pozostawia na kolejne etapy procedury w sytuacji, w której będzie chciał skorzystać z środka odwoławczego. Taka zależność nie budzi żadnych wątpliwości. Jakkolwiek przekazanie zawiadomienie o zgromadzeniu w ostatnim dniu przewidzianego na to terminu może - w wypadku wydania decyzji o zakazie zgromadzenia - wiązać się z aktualizacją tej części normy wyrażonej w art. 9 ust. 1 prawa o zgromadzeniach, która nakazuje doręczenie takiej decyzji najpóźniej na 24 godziny przed datą zgromadzenia. W takiej sytuacji nawet natychmiastowe wniesienie odwołania od tej decyzji do wojewody (art. 9 ust. 2 ustawy) nie gwarantuje rozpatrzenia takiego wniosku jeszcze przed planowaną datą zgromadzenia. Organ odwoławczy ma bowiem kolejne 24 godziny na rozpatrzenie otrzymanego odwołania (art. 9 ust. 4 ustawy). Umożliwi to zatem merytoryczną weryfikację stanowiska organu pierwszej instancji przez organ odwoławczy, jakkolwiek taka kontrola nie będzie w określonych wypadkach spełniać postulatu efektywności. Nawet pozytywne rozstrzygnięcie wojewody wydane już po planowanej dacie zgromadzenia nie będzie realizowało podstawowej funkcji środka odwoławczego, jaką ma być ochrona wolności i praw”. „[N]ieefektywność procedury odwoławczej wynika z błędnego ukształtowania terminów podjęcia czynności przez organy władzy publicznej”.

III. TERMIN WYKONANIA ORZECZENIA

TK orzekł, że przepisy wymienione powyżej w punktach 2-4 i 6, w zakresach tam wskazanych, tracą moc obowiązującą z upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W pozostałym zakresie nie odroczył terminu utraty mocy obowiązującej.

IV. WSKAZÓWKI DLA USTAWODAWCY WYRAŻONE PRZEZ TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY W UZASADNIENIU (POSTULATY *DE LEGE FERENDA*)

TK nie zawarł innych wskazówek co do treści przyszłej regulacji, poza tymi, które wynikają z argumentacji na rzecz niekonstytucyjności kwestionowanych rozwiązań, a mówionymi powyżej.

V. INFORMACJA O WYKONANIU ORZECZENIA PRZEZ INNY PODMIOT

Na stronie RCL widnieje informacja o braku prac legislacyjnych mających na celu wykonanie wyroku.

VI. WYKONANIE ORZECZENIA

Wykonanie wyroku jest konieczne. Jeśli chodzi o przepis art. 1 ust. 2 stwierdzający, iż „Zgromadzeniem jest zgrupowanie co najmniej 15 osób, zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska”, TK orzekł, że jest on niezgodny z Konstytucją „w części zawierającej wyrażenie «co najmniej 15»” a zarazem zaznaczył, że „nie odroczył terminu utraty mocy obowiązującej” tego przepisu. Taką formułę orzeczniczą TK uznał za konieczną „ze względu na zapewnienie ochrony wolności zgromadzeń. Wprowadzenie efektywnej ochrony tej wolności przeważa w badanym wypadku nad ryzykiem powstania luki prawnej”. Obecnie zatem przepis ten stanowi, że „Zgromadzeniem jest zgrupowanie osób, zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska”. Konsekwencją takiego orzeczenia jest poddanie każdego zgrupowania osób („zwołanego w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska” i organizowanego „na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób”) także mniejszego niż 15 osób - reżimowi Prawa o zgromadzeniach, łącznie z obowiązkiem notyfikacji takiego zgromadzenia („uprzedniego zawiadomienia organu gminy właściwego ze względu na miejsce zgromadzenia”). Ten skutek wyroku może powodować zbytnią reglamentację wolności zgromadzeń. Można jednak przyjąć, że w praktyce organizatorzy zgromadzeń liczą na to, albo muszą liczyć się z tym, że uczestników zgromadzenia będzie więcej niż 15, a zatem i tak podlegałyby one owej reglamentacji. Natomiast zgromadzenia mniejsze, w przypadku których organizator celowo ograniczałby liczbę uczestników (do 14 osób), na ogół nie mają jednej z cech powodujących podleganie owego zgromadzenia reżimowi ustawy, tzn. nie są zwoływane „w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska” albo nie są „organizowane na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób”. Nadal zatem nie będą one podlegać konieczności notyfikacji. Ryzyko takie może się jednak pojawić, np. w przypadku, gdy kilkusobowy zarząd stowarzyszenia zechce

zebrać się w parku miejskim. W obecnej sytuacji zatem, przepis nie wymaga nowelizacji, nie jest jednak to wykluczone, jeżeli praktyka jego stosowania okazałaby się w przyszłości niezgodna z pierwotną intencją ustawy.

Jeśli chodzi o przepis art. 7 ust. 1 nakazujący organizatorowi zawiadomić organ gminy o planowanym zgromadzeniu w taki sposób, aby wiadomość o zgromadzeniu dotarła nie później niż na „3 dni robocze”, pewnym minimum byłoby przywrócenie dotychczasowego terminu „3 dni”. Jednakże nie rozwiąże to problemu zgromadzeń spontanicznych, które - zdaniem TK - również należałoby objąć reżimem ustawy. Organizowanie takich zgromadzeń, „które są inicjowane w krótszym okresie, jako reakcja na bieżące wydarzenia w przestrzeni publicznej”, również należy umożliwić i zapewnić im ochronę ze strony instytucji publicznych. W związku z powyższym w zasadzie mniej istotny staje się nawet dotychczasowy termin 3 dni kalendarzowych, skoro każde zaplanowane zgromadzenie może się odbyć niezależnie od terminu jego zgłoszenia. Upływ czasu między momentem notyfikowania faktu organizowania zgromadzenia, a momentem początkowym zgromadzenia jest tylko konsekwencją zdolności organizatora do szybkiej reakcji (lub po prostu szybkości reakcji) „na bieżące wydarzenia w przestrzeni publicznej”. Choć legislacyjnie możliwe, to merytorycznie i konstytucyjnie „karkołomne” byłoby ustawowe rozróżnianie bieżących wydarzeń, które uzasadniają reakcję postaci zgromadzenia zorganizowanego „w krótszym okresie” oraz tych wydarzeń, które nie uzasadniają skrócenia 3-dniowego terminu na notyfikację. Zresztą z punktu widzenia zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego, w tym bezpieczeństwa uczestnikom zgromadzenia spontanicznego (o to ostatnie w szczególności chodziło Trybunałowi), niekoniecznie ma to duże znaczenie. Po pierwsze dlatego, że w dotychczasowej praktyce, to nie spontaniczność organizacji zgromadzenia wymaga szczególnej reakcji organów porządku publicznego (lecz jego wielkość), po drugie dlatego, że, jak można przypuszczać, zgromadzenia rzeczywiście nieplanowane, nie mogą z istoty swojej zgromadzić w krótkim czasie uczestników w liczbie, które (chodzi o krótki czas i liczbę uczestników) nie pozwoliłyby zorganizować w analogicznym czasie sił mających zapewnić bezpieczeństwo uczestnikom.

W przypadku zakwestionowanego art. 7a ust. 1 i 2, które przewidują pierwszeństwo zgromadzenia „zgłoszonego wcześniej” przed zgromadzeniem „zgłoszonym później”, konieczne będzie określenie formy i procedury zgłoszenia. Jest to niezbędne by możliwe było określenie kolejności zgłoszeń. Nie jest jednak konieczne by sposób zgłaszania był określony

w ustawie. Postępowanie w sprawach dotyczących zgromadzeń należy do zadań organów gminy, można zatem kwestię określenia formy i procedury zgłoszenia przekazać radzie gminy. Możliwe byłoby też - z racji tego, że jest to zadanie zlecone gminom na mocy ustawy - a zatem, jak można się domyślać zadaniem państwa - przekazanie upoważnienia do uregulowania tych kwestii ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Konsekwencją nowelizacji tego przepisu będzie możliwość przywrócenia, w jakiejś formie, zakwestionowanego art. 8 ust. 2 przewidującego dotychczas, że organ gminy zakazuje zgromadzenia publicznego zgłoszonego później, jeżeli organizator zgromadzenia, pomimo wezwania nie dokonał we właściwym terminie zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników. TK nie uznał bowiem, że nie można w ogóle zakazywać zgromadzenia, jeśli ma się ono odbyć w tym samym miejscu i czasie z innym zgromadzeniem, a tylko, że po pierwsze powinno być wyraźne kryterium pierwszeństwa zgłoszenia, a po drugie zakaz ten może być wprowadzony wtedy, gdy rzeczywiście nie jest możliwe przeprowadzenie zgromadzeń w tym samym miejscu i czasie.

Konieczne jest także przyspieszenie lub co najmniej uelastycznienie terminów procedury doręczania decyzji o zakazie zgromadzenia i odwoływania się od powyższej decyzji. W przypadku zgromadzeń organizowanych w ostatniej chwili (zachowania takiego nie można zabronić) termin 3 dni na doręczenie decyzji o zakazie i termin 24 godzin na rozpatrzenie przez wojewodę odwołania od tej decyzji, jest zbyt długi i nieprzystający do terminu 3 dni (nawet roboczych), jakie mają upłynąć między dniem zawiadomienia o zgromadzeniu organu gminy, a dniem zgromadzenia.

Stosowny projekt powinien być przygotowany we współpracy z właściwymi urzędnikami gmin (w szczególności dotyczy to Warszawy, w której zgromadzenia organizowane są najczęściej) oraz Policją.

Opracował: Marek Jarentowski