



KANCELARIA SENATU

**BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI I KORESPONDENCJI**

BADK.DPK.133.73.2018 MKo

Warszawa, dnia 3 października 2018 r.

<b>P9-39/18</b>	Data wpływu petycji 3 sierpnia 2018 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 2 października 2018 r.

## **USTAWA PRAWO O ZGROMADZENIACH**

### **TEMAT**

**ROZWIĄZANIE ZGROMADZENIA  
PRZEZ FUNKCJONARIUSZA POLICJI**

**WNOSZACY PETYCJE:** petycja zbiorowa

Stowarzyszenie Interesu Społecznego „Wieczyste”.

**PRZEDMIOT PETYCJI:**

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach, w celu wprowadzenia możliwości rozwiązania zgromadzenia przez funkcjonariusza kierującego działaniami Policji.

**UZASADNIENIE WNOSZĄCYCH PETYCJE:**

W uzasadnieniu petycji autorzy wskazują, że przepisy Prawa o zgromadzeniach, pozwalają na rozwiązanie zgromadzenia przez organ gminy. Zgromadzenie może zostać rozwiązane jeżeli jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub narusza przepisy ustawy albo przepisy karne.

W ocenie wnoszących petycję przedstawiciel gminy nie jest osobą właściwą do oceny przesłanek rozwiązania zgromadzenia. W uzasadnieniu petycji podnosi się, że organ gminy jest wybrany politycznie. Może to powodować sytuację, w której podjęcie decyzji o rozwiązaniu zgromadzenia nie będzie podyktowane względami bezpieczeństwa czy naruszeniem prawa, a względami politycznymi. Aby uniknąć wątpliwości zaproponowano, aby to funkcjonariusz kierujący działaniami Policji dokonywał rozwiązania zgromadzenia.

Autorzy petycji proponują nadanie nowego brzmienia następującym przepisom:

1) art. 20 ust. 1 „Zgromadzenie może być rozwiązane przez funkcjonariusza kierującego działaniami Policji, jeżeli jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub narusza przepisy niniejszej ustawy albo przepisy karne, a przewodniczący zgromadzenia, uprzedzony przez funkcjonariusza kierującego działaniami Policji o konieczności rozwiązania zgromadzenia, nie rozwiązuje go”,

2) art. 25 ust. 1 „Zgromadzenie o którym mowa w art. 21, może być rozwiązane przez funkcjonariusza kierującego działaniami Policji, jeżeli jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, powoduje istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych lub narusza przepisy niniejszej ustawy albo przepisy karne, a organizator zgromadzenia, uprzedzony przez funkcjonariusza kierującego działaniami Policji o konieczności rozwiązania zgromadzenia, nie rozwiązuje go”.

Ponadto autorzy petycji postulują uchylenie art. 20 ust. 2 oraz art. 25 ust. 2 przedmiotowej ustawy. Jednocześnie w uzasadnieniu petycji zauważa się, że proponowana zmiana koresponduje z art. 28 ust. 1 Prawa o zgromadzeniach, gdzie o rozwiązaniu tzw. zgromadzeń spontanicznych decyduje funkcjonariusz kierującymi działaniami Policji.

**STAN PRAWNY:**

Aktami międzynarodowymi gwarantującymi wolność zgromadzeń są m.in. **Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r.** (Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167) oraz **Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r.** (Dz. U. z 1993 r., Nr 61 poz. 284 ze zm.), która w art. 11 stanowi, że każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów.

**Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.** (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w art. 57 zapewnia każdemu wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa.

**Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach** (Dz. U. z 2018 r., poz. 408 ze zm.) reguluje zasady i tryb organizowania, odbywania oraz rozwiązywania zgromadzeń.

Ustawa stanowi, że zgromadzeniem jest zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonej imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażania stanowiska w sprawach publicznych (art. 3 ust. 1). Ustawa przewiduje następujący rodzaj zgromadzeń:

- zgromadzenie zwykłe (art. 3),
- zgromadzenie spontaniczne (art. 27),
- zgromadzenie cykliczne (art. 26a),
- zgromadzenie uproszczone (art. 21).

Organ gminy może wyznaczyć swojego przedstawiciela do udziału w zgromadzeniu. Wyznaczenie jest obowiązkowe gdy istnieje niebezpieczeństwo naruszenia porządku publicznego w trakcie trwania zgromadzenia (art. 17).

W art. 18 ust. 1 ustawa stanowi, iż zgromadzeniem kieruje przewodniczący którym jest: organizator zgromadzenia będący osobą fizyczną, chyba że inna osoba fizyczna wyrazi pisemną zgodę na przyjęcie obowiązków przewodniczącego zgromadzenia lub osoba działająca w imieniu organizatora zgromadzenia, która wyrazi pisemną zgodę na przyjęcie obowiązków przewodniczącego zgromadzenia, w przypadku gdy organizatorem zgromadzenia jest osoba prawna lub inna organizacja.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy zgromadzenie może być rozwiązane przez przedstawiciela organu gminy, jeżeli jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub narusza przepisy niniejszej ustawy albo przepisy karne,

a przewodniczący zgromadzenia, uprzedzony przez przedstawiciela organu gminy o konieczności rozwiązania zgromadzenia, nie rozwiązuje go. Ponadto wskazać należy, że przepis ten w ust. 2 stanowi, że funkcjonariusz policji może zwrócić się do przedstawiciela organu gminy o rozwiązanie zgromadzenia w przypadku wystąpienia okoliczności o których mowa w ust. 1.

Rozwiązanie zgromadzenia następuje przez wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej dwukrotnym ostrzeżeniem dla uczestników zgromadzenia o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej przewodniczącemu zgromadzenia lub ogłoszonej publicznie uczestnikom zgromadzenia. Decyzję taką doręcza się organizatorowi zgromadzenia na piśmie w terminie 72 godzin od jej podjęcia. Organizatorowi zgromadzenia przysługuje prawo wniesienia odwołania od decyzji o rozwiązaniu zgromadzenia do sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę organu gminy w terminie 7 dni od dnia rozwiązania zgromadzenia (art. 20 ust. 4).

Zgodnie z art. 28 ust. 1 zgromadzenie spontaniczne może być rozwiązane przez funkcjonariusza kierującego działaniami Policji, jeżeli:

- 1) jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach;
- 2) jego przebieg powoduje poważne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego;
- 3) powoduje istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych;
- 4) jego przebieg narusza przepisy niniejszej ustawy albo przepisy karne;
- 5) zakłóca przebieg zgromadzenia organizowanego w trybie przepisów rozdziału 2, 3 lub 3a.

**Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń** (Dz. U. z 2018 r., poz. 618 ze zm.) określa czyny zabronione polegające na różnego rodzaju naruszeniach przepisów o zgromadzeniach. Art. 52 § 2 stanowi kto: przeszkadza lub usiłuje przeszkodzić w organizowaniu lub w przebiegu niezakazanego zgromadzenia, organizuje zgromadzenie bez wymaganego zawiadomienia lub przewodniczy takiemu zgromadzeniu lub zgromadzeniu zakazanemu, przewodniczy zgromadzeniu po rozwiązaniu go, bezprawnie zajmuje lub wzbrania się opuścić miejsce, którym inna osoba lub organizacja prawnie rozporządza jako organizator lub przewodniczący zgromadzenia - podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.

Ponadto zgodnie z art. 52 § 3 Kodeksu wykroczeń karze grzywny podlega ten kto będąc przewodniczącym lub organizatorem zgromadzenia, umyślnie nie podejmuje środków niezbędnych dla zapewnienia zgodnego z przepisami prawa przebiegu zgromadzenia oraz zapobieżenia powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia, nie podporządkowuje się żądaniom lub poleceniom przewodniczącego zgromadzenia lub jego organizatora, o których mowa w ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach.

**INFORMACJE DODATKOWE:**

W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy z 15 września 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (druk sejmowy nr 3518), projektodawcy uznali za najbardziej optymalne rozwiązanie, w którym funkcjonariuszowi kierującemu działaniami Policji przyznane będzie prawa do rozwiązania zgromadzenia spontanicznego. Było to spowodowane tym, że z istoty zgromadzenia spontanicznego wynika, że nie jest możliwa obecność w czasie jego trwania przedstawiciela organu gminy oraz, że może zostać zorganizowane w czasie, w którym wyznaczenie przez organ gminy swojego przedstawiciela będzie niemożliwe z uwagi na zakończenie godzin pracy urzędu i związane z tym trudności z wyznaczeniem pracownika. Tylko Policja jest organem władzy publicznej zdolnym do natychmiastowej reakcji w przypadku wystąpienia zagrożeń.

W uzasadnieniu do projektu ustawy zwracano też uwagę, że decyzje o rozwiązaniu zgromadzeń podejmowane są przez Policję m.in. w Szwecji, Finlandii, Łotwie, Słowenii. Podkreślano, że ze względu na fakt, że w części państw członków UE nie ma odrębnych regulacji dotyczących rozwiązywania zgromadzeń publicznych i stosowane są ogólne przepisy porządkowe, można przyjąć, że europejskim standardem jest uznanie Policji jako właściwej do skutecznego zabezpieczenia przebiegu i zakończenia zgromadzeń publicznych. Uprawnienie do rozwiązania zgromadzenia spontanicznego jest narzędziem skutecznego działania Policji, która jest odpowiedzialna za bezpieczeństwo i porządek publiczny.

Szerszy katalog przesłanek uzasadniających rozwiązanie zgromadzenia spontanicznego jest związany m.in. z brakiem możliwości uprzedniego przygotowania organów władzy publicznej do zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom takiego zgromadzenia, jak również porządku publicznego w czasie jego trwania.

OPRACOWAŁ

Maciej Kowalski

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz