

Projekt stanowiska Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (druk nr 1496)

Celem poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (druk nr 1496) jest przywrócenia stanu prawnego obowiązującego przed dniem 2 kwietnia 2017 r., tj. przed wejściem w życie ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. 2017 r. poz. 579).

Wprowadzone ustawą z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo o zgromadzeniach standardy organizowania i odbywania zgromadzeń, pozwalają na pełne i efektywne korzystanie przez obywateli oraz inne podmioty z konstytucyjnej wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich.

Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach wprowadziła m.in. przepisy mające na celu umożliwienie, w przypadku organizowania zgromadzeń przez tego samego organizatora w tym samym miejscu lub na tej samej trasie co najmniej cztery razy w roku według opracowanego terminarza lub co najmniej raz w roku w dniach świąt państwowych i narodowych, które odbywały się w ciągu ostatnich trzech lat, chociażby nie w formie zgromadzeń i miały na celu w szczególności uczczenie doniosłych i istotnych dla historii Rzeczypospolitej Polskiej wydarzeń, zwrócenia się z wnioskiem do wojewody o wyrażenie zgody na cykliczne organizowanie tych zgromadzeń. We wniosku organizator jest zobowiązany do uzasadnienia celu cyklicznego organizowania zgromadzeń. Wydanie przez wojewodę zgody na zgromadzenie cykliczne skutkuje po stronie gminy obowiązkiem wydania decyzji o zakazie innego zgromadzenia, które miałyby się odbyć w tym samym miejscu i czasie co zgromadzenie cykliczne, które uzyskało zgodę wojewody, w tym zgromadzenia zgłoszonego wcześniej.

Ponadto nastąpiło doprecyzowanie art. 12 ustawy z dnia 12 lipca 2015 r.- *Prawo o zgromadzeniach* (Dz. U. poz. 1485) poprzez wprowadzenie minimalnej odległości pomiędzy sąsiadującymi zgromadzeniami, w sytuacji ich organizowania w tym samym miejscu i czasie. Przyjęte rozwiązanie służy ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zapewnia też warunki sprzyjające niezakłóconemu przebiegowi zgromadzeń i zwiększa ich bezpieczeństwo poprzez ograniczenie możliwości powstania konfliktów pomiędzy uczestnikami zgromadzeń o antagonistycznych celach i poglądach, a tym samym przyczynia się do zagwarantowaniu konstytucyjnej wolności zgromadzeń.

Nie można się zgodzić z przedstawioną w uzasadnieniu projektu tezą jego autorów, że celem projektu ma być „przywrócenie standardów konstytucyjnych”. Należy zwrócić uwagę, że projekt był przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 16 marca 2017 r. stwierdził, że:

„1. Art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, dodający do ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. poz. 1485) rozdział 3a „Postępowanie w sprawach zgromadzeń organizowanych cyklicznie” (art. 26a–26e), jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 57 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 2 ustawy z 13 grudnia 2016 r. powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 Konstytucji”. Trybunał Konstytucyjny wskazał m.in. że „Przedmiotowe rozwiązanie zmierza do realizacji nałożonego na państwo obowiązku zapewnienia każdemu możliwości wykonywania tej wolności w sposób swobodny. Kwestionowana regulacja nie narusza istoty wolności zgromadzeń, lecz harmonizuje wzajemne wykonywanie wolności zgromadzeń z innymi wolnościami i prawami człowieka, mając przy tym na celu zabezpieczenie porządku

publicznego i urzeczywistnianie dobra wspólnego”.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił również uwagę, że wprowadzenie instytucji zgromadzeń cyklicznych jest nowym, dodatkowym sposobem określenia prawnych ram realizacji wolności zgromadzeń. Co istotne, ustawodawca dokonuje w tym wypadku ingerencji w tę wolność poprzez wskazanie określonych wymogów, po spełnieniu których można uznać zgromadzenie za cykliczne, oraz przez obowiązek uzyskania zgody właściwego organu na odbycie takiego zgromadzenia. Trybunał zaznaczył, że jest to ingerencja w wolność zgromadzeń, ale ma ona charakter proporcjonalny i jest konstytucyjnie dopuszczalna, bo została określona w ustawie oraz służy realizacji określonych wartości takich jak bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny. Umożliwia też kształtowanie określonych postaw obywatelskich.

Odmienne potraktowanie zgromadzeń cyklicznych w *ustawie – Prawo o zgromadzeniach* mieści się zatem w dopuszczalnej mierze. Rygory związane z uzyskaniem zgody na odbycie tego typu zgromadzenia są równoważone zasadą pierwszeństwa dla zgromadzeń cyklicznych, które z perspektywy państwa są bezpieczniejsze i lepiej gwarantują porządek publiczny, a także stabilność państwa, a więc są korzystniejsze dla dobra wspólnego.

Nie można też tracić z pola widzenia, że do zgromadzeń cyklicznych mają odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące zgromadzeń zwykłych. W ten sposób zapewniona jest spójność systemu realizacji wolności zgromadzeń, a przez to określone są gwarancje dla ich organizatorów i uczestników.

W *ustawie – Prawo o zgromadzeniach* ustawodawca, rozstrzygając o relacjach między poszczególnymi rodzajami zgromadzeń, przyznał pierwszeństwo zgromadzeniom notyfikowanym przed zgromadzeniami spontanicznymi. W wypadku tych ostatnich, co do których nie istnieją wymogi formalne związane z ich organizacją, ustawa ogranicza ich odbywanie w ten sposób, że nie mogą zakłócać zgromadzeń notyfikowanych. Skoro zatem procedura organizacji zgromadzeń cyklicznych jest bardziej rygorystyczna od trybu organizacji zgromadzeń notyfikowanych, to przyznanie pierwszeństwa tym pierwszym zgromadzeniom (cyklicznym) mające cechy uprzywilejowania, w istocie wyrównuje stopień ingerencji prawodawcy w wykonywanie wolności tych zgromadzeń. Należy przy tym pamiętać, że przyznanie pierwszeństwa odbywania danego zgromadzenia w danym miejscu i danym czasie nie uniemożliwia realizacji wolności zgromadzeń przez inne podmioty, z zachowaniem wymogów wynikających z *ustawy – Prawo o zgromadzeniach*.

W związku z powyższym wskazane we wniosku różnicowanie/uprzywilejowanie zgromadzeń cyklicznych jest również zgodne z konstytucyjną zasadą równości.

Trybunał Konstytucyjny uznał również, że *„ustawodawca, wprowadzając w kwestionowanym przepisie zasadę stosowania prawa nowego wobec zgromadzeń, o których zamiarze organizacji wniesiono zawiadomienia przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, zastosował zasadę intertemporalną skutkującą dozwoloną retrospektywnością (...). Nowe przepisy nie uniemożliwiają realizacji wolności zgromadzeń przez osoby, które zgłosiły organowi gminy zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia. Nic nie stoi na przeszkodzie, by odbyły zgromadzenie w innym miejscu lub innym czasie. Ustawa zmieniająca nie likwiduje też możliwości odbycia zgromadzenia spontanicznego.”*

Proponowane przez wnioskodawców rozwiązania mają na celu przywrócenie stanu prawnego sprzed dnia 2 kwietnia 2017 r. Tym samym, jako przywracające stan prawny krytycznie oceniony zarówno przez Ustawodawcę, ale i pośrednio przez Trybunał Konstytucyjny dostrzegający dotychczasowy brak zapewnienia skuteczniejszej realizacji wolności zgromadzeń, mogą one negatywnie wpłynąć na poziom bezpieczeństwa podczas

niektórych zgromadzeń, którego ochrona, podobnie jak zapewnienie wolności zgromadzeń, należy do podstawowych obowiązków państwa.

Należy również zwrócić uwagę, że uzasadnienie do ustawy nie zawiera informacji co do przyczyn, dla których wnioskodawcy chcą odejść od określenia minimalnej odległości pomiędzy zgromadzeniami. Zaproponowane rozwiązanie może utrudnić zapewnienie bezpieczeństwa podmiotom korzystającym z wolności zgromadzeń i stanowić potencjalne zagrożenie dla porządku publicznego.

Z uwagi na powyższe Rada Ministrów negatywnie opiniuje poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach.