



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 30.05.2018 r.

Adam Bodnar

VII.613.10.2018.MKS

**Pan
Senator Stanisław Gogacz
Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
Senat RP**

Szanowny Panie Przewodniczący

W odpowiedzi na pismo Pana Przewodniczącego z dnia 23 kwietnia 2018 r., w związku z rozpoczęciem prac nad inicjatywą ustawodawczą przez Komisję Ustawodawczą Senatu RP w zakresie projektu ustawy o zmianie ustawy – *Prawo o zgromadzeniach* (druk senacki nr 754; dalej: opiniowany projekt ustawy; projekt ustawy z 2018 r.), uprzejmie przedstawiam opinię Rzecznika Praw Obywatelskich do projektu ustawy.

Opiniowany projekt ustawy zakłada zmianę przepisów ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. (Dz. U. z 2018 poz. 408; dalej: Prawo o zgromadzeniach), które wprowadzone zostały ustawą z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2017 r. poz. 579; dalej: nowelizacja z 2016 r.). Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy jego celem jest „przywrócenie stanu prawnego jaki obowiązywał przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach z dnia 13 grudnia 2016 r. tj. przywrócenia pełnego i efektywnego korzystania przez obywateli oraz inne podmioty z konstytucyjnej wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich”. **W ocenie Rzecznika wprowadzenie tych zmian jest pożądane i zarazem konieczne, gdyż aktualnie obowiązujące przepisy radykalnie ograniczają wolność zgromadzeń wyrażoną w art. 57 Konstytucji, zgodnie z którą każdemu zapewnia się**

wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, a także powiązaną z nią, określoną w art. 54 Konstytucji, wolnością wyrażania swoich poglądów.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że swoją krytyczną opinię do nowelizacji ustawy z 2016 r. – wprowadzającej przepisy, które opiniowany projekt zakłada uchylić – Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił już podczas prac parlamentarnych nad projektem ustawy¹.

Rzecznik zwracał uwagę, że projekt nowelizacji Prawa o zgromadzeniach z 2016 r. nie odpowiadał standardom państwa demokratycznego, a także standardom konstytucyjnym i międzynarodowym w zakresie wolności zgromadzeń. Zastrzeżenia Rzecznika dotyczyły priorytetyzacji zgromadzeń organizowanych przez organy władzy publicznej oraz kościoły i związki wyznaniowe – takie rozwiązanie znalazło się w pierwotnej wersji projektu (druk sejmowy nr 1044) – a także wprowadzeniu instytucji zgromadzeń cyklicznych. W zakresie zgromadzeń cyklicznych Rzecznik kwestionował regulacje przewidujące pierwszeństwo zorganizowania zgromadzeń cyklicznych oraz uniemożliwiające zorganizowania kontrmanifestacji, a także określające procedurę odwołania od decyzji wojewody o zakazie odbycia zgromadzenia.

Rzecznik przypominał, że możliwość ograniczenia organizowania kilku zgromadzeń w tym samym miejscu jest wątpliwa w świetle EKPCz oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz), interpretującego art. 11 EKPCz. ETPCz zwraca m.in. uwagę na prawo do kontrdemonstracji i przywiązuje istotną wagę do ochrony zgromadzeń publicznych, jeśli tylko mają pokojowy charakter. Przy czym w sprawie Cisse przeciwko Francji ETPCz wskazał, że w praktyce jedynymi typami wydarzeń, które nie mogą być zakwalifikowane jako pokojowe są te, których organizatorzy i uczestnicy wyrazili zamiar użycia przemocy (wyrok z 9 kwietnia 2002 r., skarga nr 51346/99). Istotny standard dotyczący obowiązków państwa związanych z odbyciem większej liczby zgromadzeń w jednym miejscu i czasie ETPCz ustanowił w wyroku w sprawie Platform „Ärzte für das Leben” przeciwko Austrii (wyrok z 21 czerwca 1988 r., skarga nr 10126/82; zob. również wyrok w sprawie Djavit An przeciwko Turcji, wyrok z 20 lutego 2003 r., skarga

¹ Uwagi RPO do poselskiego projektu nowelizacji ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach publicznych (druk sejmowy nr 1044) - pismo z dnia 29 listopada 2016 r. do Marszałka Sejmu, oraz pismo z dnia 2 grudnia 2018 r. do Marszałka Senatu (nr VII.613.12.2016)
<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/opinia%20dot.%20projektu%20ustawy%20Prawo%20o%20Zgromadzeniach%2029.11.16.pdf>

nr 20652/92). Wskazał w nim m.in., że uczestnicy kontrademonstracji mają prawo wyrażać swoją niezgodę z demonstrantami. Państwo ma więc obowiązek ochrony prawa do zgromadzania się obu demonstrujących grup i poszukiwania środków najmniej restrykcyjnych, które co do zasady umożliwiłyby odbycie obu demonstracji. Wreszcie, w Wytycznych ODIHR i Komisji Weneckiej w sprawie prawa do pokojowych zgromadzeń (drugie wydanie z 2010 r., dostępne na stronie: <http://www.osce.org/odihhr/73405>) wskazano wyraźnie, że na państwie ciąży obowiązek ochrony i ułatwienia przeprowadzenia zgromadzeń odbywających się w tym samym miejscu i czasie. Państwo powinno podjąć właściwe działania w celu umożliwienia odbycia takich zgromadzeń w najszerszym możliwym zakresie tak, aby oba zgromadzenia pozostawały w zasięgu wzroku i słuchu. Kontrademonstracje są bowiem szczególną formą zgromadzeń jednoczesnych, których uczestnicy wyrażają sprzeciw wobec poglądów manifestowanych przez uczestników drugiego zgromadzenia, a jedność miejsca i czasu dwóch zgromadzeń jest kluczowym elementem przekazu, jaki ma być zmanifestowany podczas obu demonstracji.

Rzecznik wskazywał, że powyższy standard wyznaczony przez organizacje międzynarodowe nie został spełniony w proponowanych przepisach projektu ustawy z 2016 r, bowiem przyznając pierwszeństwo jednym zgromadzeniom, jednocześnie ustawodawca uniemożliwia przeprowadzenie innych w tym samym miejscu i czasie, ograniczając w ten sposób prawo do pokojowej kontrademonstracji.

W ocenie Rzecznika proponowane w projekcie ustawy z 2016 r. rozwiązania stanowiły ograniczenie wolności zgromadzeń publicznych i związanej z nią wolności wypowiedzi w sposób, który nie może być uznany za konieczny i niezbędny w demokratycznym państwie prawnym, a tym samym nie były spełnione przesłanki wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale również m.in. art. 11 ust. 2 EKPCz, które uzasadniałyby wprowadzenie ograniczeń.

Należy również wskazać, że krytyczne uwagi do projektu nowelizacji przedstawiła także Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego w opinii z dnia 30 listopada 2016 r.² Jak wskazywała „opiniowany projekt jako całość jest projektem antykonstytucyjnym

² Sąd Najwyższy RP. „Opinia do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach”. *Biuro Studiów i Analiz SN*, 30 listopada 2016 r., BSA I-021-499/16. https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/021-499_16%20Uwagi%20SN%20do%20projektu%20ustawy%20o%20zm.%20ustawy%20-%20Prawo%20o%20zgromadzeniach.pdf.

i sprzecznym z zasadami prawa międzynarodowego. Wielokrotnie narusza on: art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 57, art. 163, art. 228 ust. 1 i art. 233 ust. 1 Konstytucji RP oraz normy wiążące członka Rady Europy (art. 11 ust. 1 EKPC), a także wynikające z zobowiązań międzynarodowych Polski (art. 21 MPPOiP).

Projekt ustawy mimo negatywnych opinii zarówno Rzecznika, jak i Sądu Najwyższego został jednak uchwalony przez Sejm i Senat (przy dwóch poprawkach Senatu). Co istotne, Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 16 marca 2017 r., Kp 1/17 odrzucił wątpliwości Prezydenta przedstawione wobec ustawy. Należy przypomnieć, że Prezydent, w trybie prewencyjnej kontroli norm, skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o zbadanie zgodności: art. 1 pkt 4 nowelizacji z 2016 r. w zakresie, w jakim dodając rozdział 3a „Postępowanie w sprawach zgromadzeń organizowanych cyklicznie” (art. 26a-26e), różnicuje status zgromadzeń publicznych przy zastosowaniu elementu konstrukcyjnego nieprzewidzianego na gruncie konstytucyjnym, z art. 32 ust. 1 i art. 57 Konstytucji RP; art. 1 pkt 4 nowelizacji z 2016 r. w zakresie, w jakim dodając art. 26b ust. 4, wyłącza możliwość zaskarżenia przez organizatora zgromadzenia zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia, z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 57 Konstytucji RP; art. 2 nowelizacji z 2016 r. w zakresie, w jakim wprowadza zakaz odbycia zgromadzeń, nakazując stosowanie nowo ustanowionych przepisów do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie, z art. 2 Konstytucji RP. Trybunał uznał, że art. 1 pkt 4 nowelizacji z 2016 r. oraz art. 2 tej ustawy są zgodne ze wskazanymi wzorcami kontroli. Ponadto TK postanowił na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie. Wyrok zapadł przy 4 zdaniach odrębnych.

Należy jednak zaznaczyć, że w składzie orzekającym Trybunału w sprawie Kp 1/17 zasiadały osoby, których status podważył sam Trybunał, ponieważ zajęły prawidłowo obsadzone miejsca przez innych sędziów. Chodzi o H. Ciocha, L. Morawskiego i M. Muszyńskiego, którzy zostali wybrani na stanowisko sędziego TK uchwałami z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 1182-1184). Uchwały te stanowiły próbę wyboru przez Sejm VIII kadencji tych osób na sędziów

Trybunału Konstytucyjnego na obsadzone już prawidłowo stanowisko sędziowskie. Prawidłowość wyboru przez Sejm VII kadencji trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego w uchwałach z dnia 8 października 2015 r. w sprawie powołania sędziów Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1038-1040) i rozpoczynających kadencję w dniu 7 listopada 2015 r. została bowiem czterokrotnie potwierdzona w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15; wyrok z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15; wyrok z dnia 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt K 39/16; postanowienie z dnia 7 stycznia 2016 r., sygn. akt U 8/15). Z tego powodu Rzecznik Praw Obywatelskich każdorazowo składał wnioski do Trybunału Konstytucyjnego o wyłączenie z udziału w rozpoznawaniu spraw zainicjowanych przez RPO lub z jego udziałem, osób nieprawidłowo wybranych na stanowisko sędziego Trybunału (tj. H. Ciocha, L. Morawskiego i M. Muszyńskiego, a także aktualnie Warcińskiego, J. Piskorskiego wybranych w miejsce zmarłych H. Ciocha i L. Morawskiego) jako osób nieuprawnionych do orzekania w Trybunale Konstytucyjnym³. Niewłaściwie obsadzony skład Trybunału był również powodem wycofywania wniosków Rzecznika z Trybunału Konstytucyjnego⁴.

Opiniowany projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach przewiduje w art. 1 ustawy zmianę przepisów Prawa o zgromadzeniach, które dotyczą zgromadzeń cyklicznych. Artykuł 1 pkt 4 tego projektu uchyla rozdział 3a dotyczący postępowania w sprawach zgromadzeń organizowanych cyklicznie, natomiast art. 1 pkt 1-3, 5-6 konsekwentnie zmienia pozostałe przepisy Prawa o zgromadzeniach, które odnoszą się do tych zgromadzeń tj. art. 12 ust. 1, art. 14 pkt 3, art. 26, art. 27, art. 28. Dodatkowo w art. 12 ust. 1 wyłącza się zwrot wprowadzony nowelizacją ustawy z 2016 r. „w szczególności w odległości mniejszej niż 100 m pomiędzy zgromadzeniami”. Artykuł 2 i 3 tego projektu dotyczą natomiast przepisów przejściowych.

Należy zatem wskazać, że art. 1 opiniowanego projektu dotyczy wyłącznie zmian wprowadzonych nowelizacją z 2016 r., co do których swoją krytyczną opinię

³ Np. sprawy prowadzone w TK sygn. akt: K 36/15, SK 37/15, K 1/17, U 1/17, zob.

<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/sprawy-przed-TK-w-ktorych-RPO-zlozyl-wniosek-o-wylaczenie>

⁴ Np. wniosek RPO w sprawach prowadzonych w TK pod sygnaturami K 35/16, K 24/16

<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Pismo%20RPO%20do%20Trybuna%C5%82u%20Konstytucyjnego%20o%20ocofni%C4%99cie%20wniosku%20w%20sprawie%20ustawy%20antyterrorystycznej.pdf>

<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Pismo%20procesowe%20RPO%20do%20Trybuna%C5%82u%20Konstytucyjnego%20w%20sprawie%20tzw.%20zgody%20nast%C4%99pczej.pdf>

Rzecznik przedstawiał na etapie prac parlamentarnych. Projekt zakłada więc uchylenie kwestionowanych przez Rzecznika regulacji. Tym samym zmiana tych przepisów zapewni powrót do regulacji sprzed nowelizacji z 2016 r. Nie budzą przy tym wątpliwości przepisy przejściowe zaproponowane w projekcie: zapewniono stosowanie noweli w odniesieniu do zgromadzeń, w przypadku których przed dniem wejścia w życie ustawy wniesiono zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia; zapewniono 14 dniowe *vacatio legis*.

Trzeba w tym miejscu również wskazać, że stosowanie ustawy w praktyce uwidocznilo problem ograniczenia wolości zgromadzeń. Wejście w życie przepisów spotkało się z falą protestów, podczas organizacji i przebiegu których dochodziło do ingerencji władzy publicznej i w konsekwencji do naruszenia wolności zgromadzeń.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę, że w wyniku stosowania znowelizowanych przepisów ustawy wielokrotnie dochodziło do naruszania praw uczestników zgromadzeń publicznych. Przykładem mogą być sprawy prowadzone przez Rzecznika Praw Obywatelskich związane z organizowanymi w Warszawie co miesiąc zgromadzeniami cyklicznymi w celu oddania hołdu ofiarom katastrofy smoleńskiej na podstawie decyzji wojewody z dnia 27 kwietnia 2017 r. Odbywanie tych zgromadzeń powodowało, że w tym samym czasie i miejscu nie było możliwe odbycie kontrmanifestacji (organ gminy wydawał decyzję zakazującą odbycia zgromadzenia zgłoszonego w trybie zwykłym, wojewoda wydawał zarządzenia zastępcze w odniesieniu do zgromadzeń zgłaszanych w trybie uroszczonym). Również odbywanie kontrdemonstracji w odległości powyżej 100 m. od zgromadzenia cyklicznego często powodowało ingerencję policji (legitymowano uczestników kontrmanifestacji, stawiano im zarzuty zakłócenia legalnego zgromadzenia). Dochodziło również do sytuacji, w których z powodu prac nad zabezpieczeniem miejsca planowanego zgromadzenia cyklicznego usuwano uczestników legalnych zgromadzeń uniemożliwiając im tym samym odbycie zgromadzenia.

Ponadto w ramach prowadzonych spraw Rzecznik podkreślał, że nie ma podstawy prawnej w ustawie – Prawo o zgromadzeniach do zakazania odbycia zgromadzenia zgłoszonego w trybie uproszczonym, w sytuacji gdy w tym samym czasie i miejscu odbywało się zgromadzenie cykliczne (uwagę tę należy odnieść także do zgromadzeń

spontanicznych). Pomimo braku takiej podstawy w ustawie wojewoda mazowiecki wydawał zarządzenia zastępcze, które następnie (ale nie we wszystkich przypadkach) były uchylane przez sądy⁵. W tym kontekście Rzecznik wskazywał również, że zarządzenia wojewody wydawane były w dniu w którym odbywało się zgromadzenie, przez co uniemożliwiono uczestnikom zgromadzeń odwołania się od decyzji wojewody (sądy umarzały postępowania w tych sprawach)⁶. W tym miejscu należy także zwrócić uwagę, że na tle postępowań sądowych dotyczących zgromadzeń cyklicznych powstały rozbieżności w orzecznictwie, które SN rozstrzygnął uchwałą z dnia 28 marca 2018 r., III SZP 1/17, wydaną w składzie 7 sędziów. SN orzekł, że gmina ma prawo odwołać się od zarządzenia zastępczego wojewody w sprawie kontrmanifestacji, a sąd może rozstrzygać odwołanie od zakazu wojewody także po zgromadzeniu.

Wprowadzenie przepisów ustawy z 2016 r., a także ich stosowanie, w świetle standardów konstytucyjnych i międzynarodowych, w ocenie Rzecznika, prowadzi do ograniczenia wolności zgromadzeń. Aktualne regulacje zakazują bowiem odbycia zgromadzenia, które zgłoszone zostało w tym samym miejscu i czasie, w którym odbywa się zgromadzenie cykliczne, a także pozbawiają możliwości przeprowadzenia kontrmanifestacji. Przepisy prawa powinny być natomiast ustanawiane na korzyść prawa pokojowego, swobodnego zgromadzania się, a wszelkie ograniczenie wolności zgromadzeń powinny następować w wyjątkowych sytuacjach, przewidzianych w ustawie i gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (tj. zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, czy art. 11 ust. 2 EKPCz).

Mając powyższe na uwadze, w ocenie Rzecznika, niezwykle istotne jest przywrócenie stanu prawnego sprzed nowelizacji z 2016 r., która to ustawa wprowadziła istotny regres

⁵ np. postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie XXIV Wydział Cywilny z dnia 10 maja 2017 r., sygn. XXIV Ns 37/17, postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie XXIV Wydział Cywilny z dnia 10 maja 2017 r., sygn. XXIV Ns 38/17, postanowienie Sądu Okręgowego XXIV Wydział Cywilny z dnia 31 maja 2017, sygn. akt XXIV Ns 43/17, postanowienie Sądu Apelacyjnego z dnia 2 czerwca 2017 r., I Acz 889/17, postanowienie Sądu Okręgowego XXIV Wydział Cywilny z dnia 11 listopada 2017, sygn. akt XXIV Ns 97/17, por. postanowienie Sądu Okręgowego z 14 sierpnia 2017 r., sygn. akt XXV NS 129/17., postanowienie Sądu Apelacyjnego z 13 sierpnia 2017 r., sygn. akt VI Acz 1981/17

⁶ Por. wyrok ETPCz z dnia 3 maja 2017 r. w sprawie Bączkowski przeciwko Polsce skarga nr 1543/06. Należy przypomnieć, że ETPCz w tym wyroku stwierdzając naruszenie przez polskie władze art. 11, 13 i 14 Konwencji, wskazywał, że wydanie decyzji odmawiającej zezwolenia na zorganizowanie Parady Równości wpływało negatywnie na uczestników zgromadzenia.

w zakresie wolności zgromadzeń publicznych. Opiniowany projekt wprowadza rozwiązania, które umożliwią uchylenie kwestionowanych przepisów.