

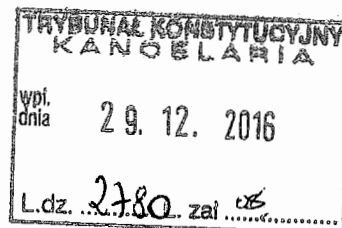


Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, dnia 28 grudnia 2016 r.

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa



WNIOSEK

Na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o zbadanie zgodności z Konstytucją **ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach.**

Ustawie z dnia 13 grudnia 2016 r. zarzucam:

- 1) niezgodność art. 1 pkt 4 w zakresie, w jakim dodając 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) – różnicuje status zgromadzeń publicznych przy zastosowaniu elementu konstrukcyjnego nieprzewidzianego na gruncie konstytucyjnym – z art. 32 ust. 1 i art. 57 Konstytucji;

w przypadku stwierdzenia zgodności z Konstytucją dodania do ustawy – Prawo o zgromadzeniach rozdziału 3a (art. 26a-26e)

- 2) niezgodność art. 1 pkt 4 w zakresie, w jakim dodając do ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach 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 Rzeczypospolitej Polskiej;

oraz

- 3) niezgodność art. 2 ustawy powołanej w punkcie pierwszym, w zakresie, w jakim wprowadza zakaz odbycia zgromadzeń nakazując stosowanie nowoustanowionych przepisów do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie – z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Obowiązująca ustawa dotycząca organizowania pokojowych zgromadzeń została przyjęta przez parlament w dniu 24 lipca 2015 r. Stanowiła reakcję ustawodawcy na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r. (sygn. akt K 44/12) oraz realizowała wytyczne Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zawarte w wyroku z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie Bączkowski i inni przeciwko Polsce (skarga nr 1543/06).

Ustawa weszła w życie przeszło roku temu i stosowanie jej przepisów nie wzbudzało zastrzeżeń. Wprost przeciwnie, w zestawieniu z regulacją poprzednią, czyli ustawą z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo zgromadzeniach, jej następczyni z 2015 r. wprowadzała rozwiązania trafne i istotne dla realizacji jednej z podstawowych wolności. Można zauważyć, że tworząc nowe regulacje dostrzegano, że wolność zgromadzeń podlegać powinna szczególnie intensywnej ochronie, a organy władzy publicznej mają obowiązek poszanowania i zapewnienia tej wolności także wtedy, gdy jest ona wykorzystywana dla krytyki ich działalności.

W listopadzie 2016 r. z inicjatywy posłów do łaski marszałkowskiej skierowany został projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (druk sejmowy nr 1044). Uzasadnienie projektu – ograniczone do opisu proponowanych przepisów – nie odpowiada na fundamentalne pytanie: dlaczego należy zmodyfikować dotychczasowe rozwiązania i jaki cel ma zostać

osiągnięty wskutek interwencji ustawodawcy? Zasady techniki prawodawczej wymagają, by przy podejmowaniu decyzji o przygotowaniu projektu ustalić skutki dotychczasowych uregulowań prawnych oraz określić cele, jakie zamierza się osiągnąć przez uchwalenie ustawy. Wobec niemożności ustalenia celu nowelizacji, rozumianego tu jako przedstawienie wartości, której nowe regulacje zapewnić mają ochronę, odnieść się należy do obowiązujących przepisów. Celem takiego odniesienia nie jest zastępowanie projektodawców, lecz wskazanie istotnych unormowań, których prawidłowe funkcjonowanie, w przypadku wejścia w życie zaskarżonej ustawy, może zostać zagrożone.

Wolność zgromadzeń stanowi konieczny element demokracji i warunkuje korzystanie z innych wolności i praw człowieka związanych ze sferą życia publicznego. Toteż zdefiniowanie i umocowanie instytucji zgromadzeń spontanicznych w ustawie z 2015 r. – należy ocenić pozytywnie. Zgodnie z legalną definicją, zgromadzenie spontaniczne nie wymagając notyfikacji, czyli zawiadomienia organu gminy, może odbywać się w związku z zaistniałym nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną. Odbycie takiego zgromadzenia w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej.

Istotna jest również uproszczona procedura notyfikacyjna dotycząca zgromadzeń, których przeprowadzenie nie powoduje utrudnień w ruchu drogowym, ani konieczności zmiany w jego organizacji. W takich przypadkach organizator zgromadzenia zawiadamia właściwe gminne (miejskie) centrum zarządzania kryzysowego – nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 2 dni przed planowaną datą zgromadzenia. Nie jest możliwe zakazanie przeprowadzenia takiego zgromadzenia, można je jedynie rozwiązać, jeżeli jego przebieg tracąc pokojowy charakter zagrozi życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub spowoduje istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 września 2014 r. za zgodny z Konstytucją uznał przepis określający mechanizm postępowania w sprawach zgromadzeń, które mają zostać zorganizowane chociażby częściowo w tym samym miejscu i czasie i nie jest możliwe ich oddzielenie w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. Zgodnie art. 12 ustawy z 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach, w takiej sytuacji o pierwszeństwie wyboru czasu i miejsca zgromadzenia zdecyduje kolejność wniesienia zawiadomień. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, takie rozwiązanie wprowadzone przez ustawodawcę, odczytywane jako mechanizm umożliwiający uniknięcie faktycznej kolizji kilku zgromadzeń, nie jest sprzeczne z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie narusza istoty wolności zgromadzeń. Nie wprowadza automatycznego zakazu odbycia się większej liczby zgromadzeń zaplanowanych w tych samych bądź zbliżonych okolicznościach (czas, miejsce, liczba uczestników). Trybunał podzielił pogląd, że organy władzy publicznej mają zapewnić ochronę uczestnikom zgromadzeń publicznych. Nie wyklucza to jednak istnienia mechanizmu ustawowego, który - właśnie z uwagi na istniejącą kolizję zgromadzeń zaplanowanych w tym samym czasie i miejscu oraz związane z tym realne zagrożenie dla uczestników takich zgrupowań i osób trzecich - przewidywać będzie od jednych organizatorów dostosowania swoich zamiarów do okoliczności wynikających z realizowania wolności przez innych.

Od 2007 r., tj. od wydania przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu w dniu 3 maja 2007 r. wyroku w sprawie *Bączkowski i inni v. Polska*, powszechnie uświadamiana stała się konieczność zmiany zasad procedury odwoławczej od decyzji zakazujących zgromadzeń. Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał, że obowiązujące wówczas w Polsce prawo przewidywało terminy dla skarżących na składanie stosownych zawiadomień i odwołań. Natomiast organy władzy krajowej mogły rozpatrzyć odwołanie po terminie planowanej demonstracji, co spowodowało, że prawo do odwołania

było fikcyjne. Ustawa z 2015 r. wprowadziła w tym zakresie bardzo istotne zmiany.

W poprzednim stanie prawnym odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia publicznego rozpatrywał wojewoda, obecnie – ustawa przyznaje organizatorowi prawo do wniesienia odwołania do sądu powszechnego (sądu okręgowego), który rozpatruje je w postępowaniu nieprocesowym niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 24 godzin od wniesienia odwołania. Postanowienie uwzględniające odwołanie podlega natychmiastowemu wykonaniu. Od postanowienia sądu okręgowego przysługuje zażalenie do sądu apelacyjnego, który rozpatruje je w terminie 24 godzin. Procedura odwoławcza od decyzji zakazującej zgromadzenia została w ustawie z 2015 r. zmieniona w sposób umożliwiający rozpoznanie odwołania od zakazu jeszcze przed datą zgromadzenia.

Jeżeli zaskarżona ustawa wejdzie w życie, przedstawione unormowania sprzyjające korzystaniu z konstytucyjnej wolności zgromadzeń przestaną funkcjonować prawidłowo, a w przypadku zaskarżania decyzji zakazującej zgromadzenia – zostaną częściowo zniesione.

Zarzut niezgodności art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. (dodającego do ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach rozdział 3a) – z art. 32 ust. 1 i art. 57 Konstytucji

Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach wprowadza do istniejącego katalogu zgromadzeń (*zgromadzenia zwykłe, zgromadzenia objęte postępowaniem uproszczonym oraz zgromadzenia spontaniczne*) – nową kategorię. Są to zgromadzenia organizowane cyklicznie – czyli „zgromadzenia organizowane przez tego samego organizatora w tym samym miejscu lub na tej samej trasie co najmniej 4 razy w roku według opracowanego terminarza lub co najmniej raz w roku w

dniach świąt państwowych i narodowych, a tego rodzaju wydarzenia odbywały się w ciągu ostatnich 3 lat, chociażby nie w formie zgromadzeń i miały na celu w szczególności uczczenie doniosłych i istotnych dla historii Rzeczypospolitej Polskiej wydarzeń”.

Na podstawie jednej decyzji wojewody o wyrażeniu zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń zgromadzenia te będą mogły odbywać się przez trzy lata, przy czym – w razie zgłoszenia innych zgromadzeń, które miałyby się odbyć w tym samym miejscu i czasie – zgromadzeniom cyklicznym przysługiwać ma ustawowe pierwszeństwo.

Należy podkreślić, że gwarancje wolności zgromadzeń wynikające z art. 57 Konstytucji dotyczą wszelkich form pokojowego zgromadzania się osób. Obejmują one zatem wszystkie zgromadzenia i obowiązkiem organów władzy publicznej jest zapewnienie warunków 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 sytuację zgromadzeń, stosując kryterium częstotliwości ich przeprowadzania. Analiza przepisów wprowadzanego do ustawy rozdziału 3a prowadzić może do następującej konstatacji: wejście w życie przepisów regulujących postępowanie w sprawach zgromadzeń organizowanych cyklicznie wydatnie osłabi gwarancje korzystania z konstytucyjnej wolności zgromadzeń oraz wprowadzi stan niepewności prawnej pragnących korzystać z tej wolności.

Zaskarżone przepisy naruszają zasadę równości, ponieważ różnicują sytuację prawną podmiotów podobnych na podstawie kryterium, które nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia. Sytuacja prawna zgromadzeń nie powinna być różnicowana w zależności od organu uczestniczącego w postępowaniu poprzedzającym odbycie zgromadzenia, jak też od częstotliwości ich przeprowadzania. Konstytucyjna ochrona zgromadzeń nie jest uzależniana również od celów, jakie uczestnicy zgromadzenia pragną osiągnąć i jedynym

wymogiem jest pokojowy przebieg manifestacji. W świetle ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału, z zasady równości wypływa nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej kategorii. Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (m.in. orzeczenie TK z 9 marca 1988 r. sygn. U. 7/87, orzeczenie TK z 28 listopada 1995 r., sygn. K 17/95, wyrok TK z 15 kwietnia 2003 r., sygn. SK 4/02).

Wykazanie zróżnicowania zgromadzeń publicznych wprowadzanych ustawą z dnia 13 grudnia 2016 r. można sprowadzić do następujących kwestii:

Po pierwsze – status zgromadzeń organizowanych cyklicznie, z którym wiązać się ma ochrona konstytucyjna, może zostać przyznany „wydarzeniom, które odbywały się w ciągu ostatnich 3 lat, chociażby nie w formie zgromadzeń”;

Po drugie – określenie celu zgromadzeń cyklicznych następuje poprzez wykorzystanie sformułowania „w szczególności”, co oznacza, że celem takiego zgromadzenia może, ale nie musi, być „uczczenie doniosłych i istotnych dla historii Rzeczypospolitej Polskiej wydarzeń”;

Po trzecie – zawiadomienie o planowanym zgromadzeniu według zasad ogólnych powinno dotrzeć do organu gminy nie wcześniej niż na 30 dni przed planowaną datą zgromadzenia, natomiast w przypadku zgromadzeń cyklicznych może wpłynąć do wojewody kiedykolwiek, z jedynym zastrzeżeniem – nie później niż na 7 dni przed planowaną datą pierwszego z cyklu zgromadzeń;

Po czwarte – wojewoda wydaje decyzję o cofnięciu zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń, jeżeli co najmniej dwukrotnie nie zostały one zorganizowane; w przypadku zgromadzeń organizowanych raz w roku oznacza to długotrwałe wyłączenie możliwości wykorzystania określonej przestrzeni publicznej przez inne zgromadzenia.

W efekcie, mimo że wszystkie rodzaje zgromadzeń mają swoje źródło w art. 57 Konstytucji, to ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. odmienne normując obowiązki zgromadzeń publicznych ogranicza korzystanie z konstytucyjnej wolności, i to nie w oparciu o dopuszczalne przesłanki, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Należy podkreślić, iż ograniczane są prawa zgromadzeń publicznych, w przypadku których organ gminy nie stwierdził, by cel zgromadzenia sprzeciwiał się ustawie – Prawo o zgromadzeniach lub naruszał przepisy ustaw karnych lub aby odbycie zgromadzenia miało zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. Dzieje się tak mimo gwarantowanej konstytucyjnie (art. 57 Konstytucji) oraz potwierdzonej przez ustawodawcę wolności pokojowego zgromadzania się każdego.

Zarzut niezgodności art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. (w części dodawanego do ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach art. 26b ust. 4) – z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 57 Konstytucji

Dotychczasowe przesłanki decyzji zakazującej zgromadzenia wylicza art. 12 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach. Zgodnie z tym przepisem, organ gminy wydaje decyzję o zakazie zgromadzenia, jeżeli:

- 1) jego cel narusza wolność pokojowego zgromadzania się, jego odbycie narusza art. 4 lub zasady organizowania zgromadzeń albo cel zgromadzenia lub jego odbycie naruszają przepisy karne;
- 2) jego odbycie może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, w tym gdy zagrożenia tego nie udało się usunąć w przypadkach, o których mowa w art. 12 lub art. 13.

Uchwalona przez Sejm 13 grudnia 2016 r. ustawa o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach wprowadza dodatkową przesłankę decyzji o zakazie. Uzupełniony przepis art. 12 ustawy stanowi, że organ gminy wydaje decyzję o

zakazie, jeżeli zgromadzenie ma się odbyć w miejscu i czasie, w których odbywają się zgromadzenia organizowane cyklicznie. Zakaz wydaje organ gminy niezwłocznie (w ciągu 24 godzin) po uzyskaniu od wojewody informacji o wydaniu decyzji „w przedmiocie zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń”. Zgodnie z art. 26b ust. 4 – w przypadku niewykonania przez organ gminy tego obowiązku (wydanie decyzji zakazującej) – wojewoda wydaje niezwłocznie zarządzenie zastępcze o zakazie zgromadzenia.

W płaszczyźnie relacji prawnoustrojowych między wojewodą a organami gminy, zarządzenie zastępcze stanowi środek nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Na podstawie właściwych w tym zakresie unormowań przyjąć należy, że ma ono na celu wypełnienie luki powstałej wskutek braku działania odpowiedniego organu samorządowego.

O instytucji zarządzenia zastępczego jako akcie nadzoru, za pomocą którego wojewoda może ingerować w kompetencje gminy, gdy ta nie dopełni spoczywającego na niej obowiązku – mowa jest m.in. w ustawie z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (Dz.U. poz. 744) oraz w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2016 r. poz. 1131, z późn. zm.). Na podstawie pierwszej z wymienionych ustaw, wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze, jeżeli po stwierdzeniu nieważności uchwały nadającej nazwę, gmina – w określonym terminie - nie nada nowej nazwy. Wojewoda wydaje wówczas zarządzenie zastępcze nadające nową nazwę spełniającą wymogi ustawy (art. 3 ust. 1). W drugim przypadku – zarządzenie zastępcze wojewody jest reakcją na niewprowadzenie przez gminę obszarów udokumentowanego złoża węglowodorów do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (art. 96 ust. 1). Obie ustawy zawierają przepisy odsyłające do ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz.

446 z późn. zm.), w szczególności do art. 98 ust. 3, zgodnie z którym do złożenia skargi na rozstrzygnięcie organu nadzorczego dotyczące gminy, a takim rozstrzygnięciem jest również zarządzenie zastępcze – uprawniona jest gmina lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Katalog podmiotów uprawnionych o ubieganie się o wzruszenie na drodze sądowej rozstrzygnięcia organu nadzoru – jest zatem zamknięty.

Odnosząc istniejące regulacje do przepisów zaskarżonej ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. zauważyć należy, co następuje: wobec milczenia ustawodawcy w zakresie procedury odwoławczej od zarządzenia zastępczego wojewody zakazującego (w zastępstwie organu gminy) zgromadzenia – zastosowanie mieć będą przepisy ogólne ustawy ustrojowej, to jest art. 98 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym zamieszczony w rozdziale 10 ustawy regulującym nadzór nad działalnością gminną. Oznacza to brak regulacji uprawniającej organizatora zgromadzenia, adresata decyzji zakazującej, do odwołania od takiej decyzji.

Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z dnia 8 marca 2005 r. sygn. akt OSK), art. 98 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym jest traktowany jako *lex specialis* w stosunku do art. 50 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r. poz. 718, z późn. zm.), który stanowi, że uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności. Uprawnionym do wniesienia skargi jest również inny podmiot, któremu ustawy przyznają prawo do wniesienia skargi.

Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 29 października 2013 r. (sygn. II OSK 2691/13) stwierdził, że uprawnienie do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze, (...), ma wyłącznie gmina, a wobec tego inne

podmioty nie mogą wnieść skargi z powołaniem się na to, że mają w tym interes prawny. W tym przypadku legitymacja do wniesienia skargi wynika z art. 98 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, a przepis art. 50 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie ma zastosowania. Legitymacji do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze nie można wyprowadzić także z przepisu art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Decyzja ustawodawcy o pominięciu procedury odwoławczej może zastanawiać, ponieważ porównywalna sprawa była już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 7 lipca 2007 r. (sygn. akt P 19/04) wyraźnie stwierdził, że art. 98a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w zakresie, w jakim uniemożliwia radnemu zaskarżenie zarządzenia zastępczego stwierdzającego wygaśnięcie jego mandatu, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W oparciu o stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w powyższej sprawie, można wskazać, że znaczenie zarządzenia zastępczego nie jest ograniczone jedynie do relacji pomiędzy organem nadzoru a nadzorowaną gminą, lecz również bezpośrednio rzutuje ono na sytuację prawną podmiotu trzeciego, w tym przypadku organizatora zgromadzenia. Zasadna jest więc ocena wspomnianego zarządzenia przez pryzmat standardów ochrony uprawnień jednostki, a główne znaczenie ma zakres ochrony sądowej, jaka przysługuje pragnącemu skorzystać z wolności gwarantowanej Konstytucją.

Skutek zarządzenia zastępczego wydanego na podstawie kwestionowanego przepisu będzie identyczny ze skutkiem decyzji organu gminy. Występuje zatem, wbrew zasadzie równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, zróżnicowanie sytuacji organizatorów zgromadzeń – adresatów decyzji o zakazie – w zależności od organu, który podjął takie rozstrzygnięcie.

Adresatowi decyzji wydanej przez organ gminy przysługiwać będzie prawo odwołania do sądu okręgowego, natomiast „adresatowi” zarządzenia zastępczego wojewody – nie.

Z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika nakaz, by w zakresie dostępu do sądu identyczna przesłanka prowadziła do identycznej konkluzji. Skoro zatem organizator zgromadzenia może zaskarżyć do sądu okręgowego decyzję organu gminy zakazującą manifestacji, to powinien mieć również prawo zainicjowania kontroli zarządzenia zastępczego. Tymczasem ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. pozbawia go ochrony sądowej z naruszeniem zasad konstytucyjnych.

Prawo do sądu dotyczy tylko spraw, które mają charakter konkretny i indywidualny oraz odnoszą się bezpośrednio do sfery wolności lub praw danego podmiotu. Pominięcie, którego dopuścił się ustawodawca, prowadzi do naruszenia przysługującego każdemu prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Zarzut niezgodności art. 2 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach – z art. 2 Konstytucji

Zaskarżany przepis intertemporalny zawarty jest w art. 2 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. Zgodnie z jego brzmieniem – do zgromadzeń, o których organizacji wniesiono zawiadomienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy i które mają się odbyć w tym samym miejscu i czasie co zgromadzenia, o których mowa w art. 26a ustawy zmienianej w art. 1, stosuje się art. 26b ust. 3 i 4, ustawy zmienianej w art. 1.

Powyższa regulacja oznacza, że organ gminy po uzyskaniu informacji od wojewody o zgodzie na organizowanie zgromadzeń cyklicznych, zobowiązany będzie do wydania decyzji zakazującej zgromadzenia organizatorowi, który

stosowne powiadomienie złożył wcześniej, i nie mógł przypuszczać, że wskazane w jego zawiadomieniu miejsce i czas zgromadzenia, będą tożsame z miejscem i czasem wskazanymi później przez organizatora zgromadzenia cyklicznego, przy czym konsekwencją zaistniałej sytuacji będzie decyzja zakazująca zgromadzenia zgłoszonego wcześniej, pomimo niewystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 14 ustawy, w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r.

Zatem, zakaz odbycia zgromadzenia nastąpi z przyczyn nieistniejących w dniu zawiadomienia. Zgodnie z ustawą, wiadomość o zamiarze zorganizowania zgromadzenia, które nie jest zgromadzeniem cyklicznym, powinna dotrzeć do organu gminy nie wcześniej niż na 30 dni przed planowaną datą zgromadzenia.

Zaletą bezpośredniego obowiązywania nowego prawa jest to, że nie różnicuje ono sytuacji podmiotów ocenianych w tym samym czasie i lepiej niż dotychczasowe prawo odzwierciedla aktualne stosunki prawne i wolę prawodawcy. Wśród wad tego rozwiązania można wskazać groźbę naruszenia ważnych zasad konstytucyjnych: zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, zasady ochrony praw nabytych oraz – co szczególnie istotne w warunkach niniejszej sprawy – zasady niedziałania prawa wstecz. Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że ustawodawca ma dużą swobodę wyboru sposobu rozwiązania kwestii intertemporalnych, jednak przy zachowaniu reguł, wynikających z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, czy – ogólniej rzecz biorąc – zasady państwa prawnego (wyrok z dnia 9 czerwca 2003 r. sygn. SK 12/03). Dlatego na bezpośrednie działanie nowej ustawy można zdecydować się tylko w sytuacji, gdy za działaniem nowego prawa przemawia ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesami jednostki.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przepisy działające wstecz można wyjątkowo uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, jeżeli:

- nie są to przepisy prawa karnego ani regulacje zakładające podporządkowanie jednostki państwu (np. prawo daniowe);
- mają one rangę ustawową;
- ich wprowadzenie jest konieczne (niezbędne) dla realizacji lub ochrony innych, ważniejszych i wskazanych wartości konstytucyjnych;
- spełniona jest zasada proporcjonalności, tzn. racje konstytucyjne przemawiające za retroaktywnością równoważą jej negatywne skutki;
- nie powodują one ograniczenia praw lub zwiększenia zobowiązań adresatów norm prawnych, a przeciwnie – poprawiają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej (ale nie kosztem pozostałych adresatów tej normy);
- problem rozwiązywany przez te regulacje nie był znany ustawodawcy wcześniej i nie mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz.

Należy także zwrócić uwagę, że w uzasadnieniu projektu ustawy oraz w toku prac legislacyjnych nie powołano argumentów pozwalających na usprawiedliwienie retroaktywnego działania zaskarżonego przepisu. Przepis art. 2 został uchwalony w postaci zaproponowanej w poselskim projekcie ustawy (druk sejmowy nr 1044) i to pomimo zastrzeżeń ekspertów, organizacji pozarządowych i parlamentarzystów. W licznych opiniach i stanowiskach wskazywano, iż zaskarżony przepis ogranicza korzystanie z wolności konstytucyjnej, o której mowa w art. 57 ustawy zasadniczej i tym samym występować może jego niezgodność z dwiema zasadami pochodnymi, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji: zasadą niedziałania prawa wstecz oraz zasadą zaufania obywateli do państwa. Decyzja o stosowaniu nowych norm prawnych do wszelkich stosunków prawnych, a więc tych, które powstały, i tych, które dopiero powstaną, jest na ogół zaskakująca dla adresatów i może

pogorszyć ich sytuację. Przyjęte przez ustawodawcę ustalenia w zakresie przepisów intertemporalnych nie mogą naruszać podstawowych zasad konstytucyjnych, w tym zasady równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne.

W szczególności nie wiadomo, dlaczego nie poddano pod rozważenie wprowadzenia zasady, że nawet po wejściu w życie ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. do zawiadomień o zamiarze przeprowadzenia zgromadzeń, jakie dotarły do organu gminy w poprzednim stanie prawnym, nie było możliwe stosowanie przepisów dotychczasowych. Istniała możliwość wprowadzenia innego rozwiązania, polegającego na pozostawieniu w mocy przez jakiś czas, dwóch odmiennych regulacji prawnych. Do stosunków i zdarzeń powstałych od chwili wejścia w życie nowych przepisów stosowane by były nowe przepisy, a do trwających stosunków i do trwających następstw zdarzeń powstałych przed wejściem w życie nowego prawa – przepisy dotychczasowe. Takie rozwiązanie stwarzało możliwość kompromisu między poszanowaniem stanu bezpieczeństwa prawnego a nieodzownością dokonania zmiany prawa.

Przepis art. 2 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, ponieważ nie przedstawiono argumentów pozwalających na usprawiedliwienie naruszenia zakazu retroaktywności. Nie została również wskazana jakakolwiek wartość konstytucyjna, która wymagałaby ochrony kosztem wprowadzenia rozwiązań z mocą wsteczną, ani ważny interes publiczny uzasadniający naruszenie jednej z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawa, jaką jest reguła *lex retro non agit*.

Mając na względzie podniesione w uzasadnieniu wniosku wątpliwości, wnoszę o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją

zakwestionowanych w *petitum* przepisów ustawy z dnia 13 grudnia 2016
o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach.



Andrzej Duda