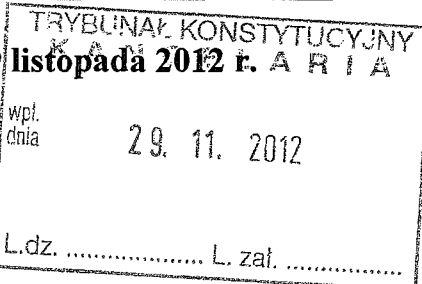




Klub Parlamentarny „Prawo i Sprawiedliwość”

Warszawa, dnia 29



listopada 2012 r. A R I A

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
Aleja Jana Christiana Szucha 12 A
00 – 918 Warszawa

Wnioskodawca:

Grupa posłów na Sejm RP VII kadencji
według załączonej listy, reprezentowanych
przez Pana posła Andrzeja Dudę oraz
Pana posła Wojciecha Szaramę

Uczestnicy postępowania:

- 1) Sejm RP
- 2) Prokurator Generalny

W N I O S E K

**o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów
ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach w brzmieniu nadanym
ustawą z dnia 14 września 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach**

I. Na podstawie przepisów art. 188 pkt. 1) i 2) w zw. z przepisem art. 191 ust. 1 pkt 1) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz w zw. z przepisem art. 121 ust. 1 i art. 122 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. M.P. z 2012 r. poz. 32),

wnosimy o stwierdzenie niezgodności następujących przepisów:

A). art. 6 ust. 2b - ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 14 września 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (przedmiot zaskarżenia)

- z przepisami **art. 2, art. 32 i art. 57** w związku z **art. 31 ust. 3** ustawy z dnia **2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej** (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej jako Konstytucja, oraz z przepisami **art. 11 i 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności** (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.), a także przepisem **art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych** (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) (wzorzec kontroli konstytucyjności).

B). art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 3) - ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 14 września 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (przedmiot zaskarżenia)

- z przepisami art. 2, art. 32 i art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej jako Konstytucja, oraz z przepisami art. 11 i 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.), a także przepisem art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) (wzorzec kontroli konstytucyjności).

C). art. 7a - ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 14 września 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (przedmiot zaskarżenia)

- z przepisami **art. 2, art. 32 i art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej** (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej jako Konstytucja, oraz z przepisami **art. 11 i 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności** (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.), a także przepisem **art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych** (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) (wzorzec kontroli konstytucyjności).

D). art. 8 ust. 2 - ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 14 września 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (przedmiot zaskarżenia)

- z przepisami **art. 2, art. 32 i art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej** (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej jako Konstytucja, oraz z przepisami **art. 11 i 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności** (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.), a także przepisem **art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych** (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) (wzorzec kontroli konstytucyjności).

E). art. 9 ust. 1 - ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 14 września 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, (przedmiot zaskarżenia)

- z przepisami **art. 2, art. 32 i art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej** (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej jako Konstytucja, oraz z przepisami **art. 11 i 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności** (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.), a także przepisem **art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych** (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) (wzorzec kontroli konstytucyjności).

F). art. 10 ust. 3 i 4 - ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 14 września 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (przedmiot zaskarżenia)

- z przepisami **art. 2, art. 32 i art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej** (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej jako Konstytucja, oraz z przepisami **art. 11 i 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności** (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.), a także przepisem **art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych** (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) (wzorzec kontroli konstytucyjności).

G). art. 12 ust. 2 - ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 14 września 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, (przedmiot zaskarżenia)

- z przepisami **art. 2, art. 32 i art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej** (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej jako Konstytucja, oraz z przepisami **art. 11 i 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności** (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.), a także przepisem **art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych** (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) (wzorzec kontroli konstytucyjności).

H). art. 13a ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 14 września 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (przedmiot zaskarżenia)

- z przepisami **art. 2, art. 32 i art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej** (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z

późn. zm.), dalej jako Konstytucja, oraz z przepisami **art. 11 i 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności** (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.), a także przepisem **art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych** (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) (wzorzec kontroli konstytucyjności).

w zakresie:

Po pierwsze, nieuzasadnionego wydłużenia minimalnego terminu na zawiadomienie organu gminy o zgromadzeniu najpóźniej do 3 dni roboczych przed dniem zgromadzenia, skutkującego wyłączeniem możliwości organizowania zgromadzeń będących spontaniczną, bezpośrednią reakcją na sprawy bieżące, a tym samym nadmiernym ograniczeniem swobodnego wyrażania swoich poglądów i przekonań, co stanowi rażące naruszenie konstytucyjnej zasady wolności zgromadzeń i zasady demokratycznego państwa prawnego.

Po drugie, w jakim wymusza na organizatorach pokojowego zgromadzenia dokonanie zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia bądź trasy przejścia jego uczestników pod groźbą wydania zakazu zgromadzenia, w sytuacji, gdy właściwe organy państwowe uznają, iż nie są w stanie zagwarantować bezpieczeństwa uczestnikom zgromadzenia i osobom trzecim oraz utrzymać porządku publicznego, pomimo obowiązku ciążącego na nich w tym zakresie. Dlatego należy zaznaczyć, iż istotą wolności zgromadzeń, czyli jej nienaruszalnym rdzeniem, jest obowiązek władzy publicznej powstrzymywania się od ingerencji w to prawo oraz zapewnienia niezakłóconego korzystania z tego prawa przez jednostki. W tym kontekście wymuszenie zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia powinno zostać uznane za niedopuszczalne ograniczenie wolności zgromadzeń poprzez uchylanie się przez organy władzy państwowej od zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas, co najmniej dwóch zgromadzeń prezentujących odmienne stanowiska, a odbywających się w tym samym miejscu i czasie. Co więcej, należy wskazać, iż w przypadku niedokonania zmiany czasu lub miejsca planowanego zgromadzenia

właściwy organ gminy zakazuje zgromadzenia później zgłoszonego, czym bezzasadnie pozbawia obywateli zagwarantowanego im w Konstytucji prawa do organizowania zgromadzeń i uczestniczenia w nich, a tym samym podważa fundamenty demokratycznego państwa prawa.

Po trzecie, niezachowania konstytucyjnych gwarancji prawa do odwołania się w przypadku, gdy organizator otrzymał decyzję o zakazie zgromadzenia publicznego na 24 godziny przed datą zgromadzenia, a termin do wniesienia odwołania wynosi 24 godziny od otrzymania tej decyzji, przy czym wojewoda rozpatruje odwołanie w ciągu kolejnych 24 godzin od otrzymania tego środka zaskarżenia. Konsekwencją przyjęcia tego rozwiązania prawnego jest ryzyko wyłączenia możliwości zorganizowania zgłoszonego zgromadzenia w planowanym terminie z uwagi na rozpatrzenie odwołania dopiero po jego upływie. Oznacza to, że skarżącego decyzją organu gminy pozbawiono prawa do wniesienia skutecznego środka odwoławczego.

Po czwarte, niedopuszczalnego w porządku konstytucyjnym nałożenia na przewodniczącego zgromadzenia szeregu obowiązków w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego (nakaz przeprowadzenia zgromadzenia w taki sposób, aby zapobiec powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia; obowiązek żądania opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy albo uniemożliwia lub usiłuje udaremnić zgromadzenie; a także nakaz zwrócenia się o pomoc do policji lub straży miejskiej w przypadku niepodporządkowania się żądaniu opuszczenia zgromadzenia przez tę osobę), podczas gdy obowiązki te spoczywają na władzy państwowej jako przejaw negatywnego aspektu wolności zgromadzeń. Odnotowania również wymaga, iż wskazane obowiązki uprzednio stanowiły uprawnienia przewodniczącego zgromadzenia i zostały przekształcone w obowiązki tylko w celu usunięcia wątpliwości interpretacyjnych, co do możliwości pociągnięcia przewodniczącego zgromadzenia do odpowiedzialności karnej określonej w przepisie art. 13a znowelizowanej ustawy Prawo o zgromadzeniach. Należy wreszcie wskazać, iż transformacja dotychczasowych

uprawnień przewodniczącego zgromadzenia w obowiązki czyni go gwarantem ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, podczas gdy w rzeczywistości szczególne obowiązki w tym zakresie spoczywają na organach ochrony prawnej. Oznacza to również, iż przewodniczący zgromadzenia jako podmiot, na którym ciążył szczególny obowiązek prawny pieczy nad danym dobrem, może zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej nie tylko przewidzianej w art. 13a cyt. ustawy, ale także w przepisach art. 2 i art. 18 § 3 Kodeksu karnego. Trzeba zaznaczyć, iż nieuzasadnioną intensywność i nadmierność tego uregulowania potęguje przyjęcie normy prawnej, zgodnie z którą do rozwiązania zgromadzenia może dojść także przez publiczne ogłoszenie tej wiadomości jego uczestnikom w przypadku niemożności skontaktowania się z przewodniczącym zgromadzenia.

Po piąte, niezasadnego nałożenia na organizatorów zgromadzenia publicznego obowiązku precyzyjnego określenia czasu trwania tego zgromadzenia w zawiadomieniu skierowanym do organu gminy, podczas gdy przed nowelizacją wymagano jedynie wskazania „planowanego czasu trwania”. Należy zauważyć, iż zaskarżony przepis art. 7 ust. 2 pkt 3) cyt. ustawy jest o tyle niejasny, że na organizatorze zgromadzenia spoczywa obowiązek podania m.in. „przewidywanej liczby uczestników”, co z zasady czyni niemożliwym dokładne określenie czasu trwania zgromadzenia.

Po szóste, niedopuszczalnego uchwalenia przepisów zaskarżonej ustawy w drodze arbitralnego jej narzucenia bez przeprowadzenia konsultacji z odpowiednimi szeroko reprezentowanymi grupami społecznymi. Za kontynuację łamania konstytucyjnej zasady społecznego dialogu należy również uznać ignorowanie postulatów partnerów społecznych w odniesieniu do proponowanej zmiany, zważywszy że wskazywali oni na niekonstytucyjny charakter przyjętych rozwiązań prawnych, a wobec nieuwzględnienia przez ustawodawcę tych sygnałów zwrócili się do instytucji międzynarodowych o podjęcie stosownych działań w celu zapewnienia ochrony praw i wolności człowieka (vide: list Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z

dnia 17 lipca 2012 r., nr 1755/2012/MPL/BG, do Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. wolności zgromadzeń).

II. W przypadku, w którym przyporządkowanie problemów konstytucyjnych przedstawionych we wniosku do określonych jednostek redakcyjnych budziłoby wątpliwości, wnosimy o zastosowanie zasady *falsa demonstratio non nocet*.

Jako naszych przedstawicieli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wyznaczamy Pana posła Andrzeja Dudę oraz Pana posła Wojciecha Szaramę.

UZASADNIENIE:

I. Uwagi ogólne:

I.1. W dniu 24 listopada 2011 r. do Sejmu RP wpłynął tzw. prezydencki projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach. W toku procesu legislacyjnego projekt ten był wielokrotnie zmieniany w celu dostosowania go do standardów konstytucyjnych i ostatecznie został uchwalony jako ustawa z dnia 14 września 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach. Prezydent RP w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o zgromadzeniach wskazał, iż projektowana ustawa ma na celu wprowadzenie regulacji, które przy poszanowaniu gwarantowanej w art. 57 Konstytucji wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, służyć mają zapewnieniu wolności i praw innych osób oraz istotnych wartości konstytucyjnych.

Wskazana nowelizacja miała wprowadzić mechanizmy, które służyć będą poszanowaniu wolności zgromadzeń urzeczywistnianej przez inne osoby (możliwość ochrony tej wolności przez organy władzy publicznej w przypadku jej zagrożenia

przez kontrmanifestację), a także ochronie zdrowia albo mienia (vide: uzasadnienie projektu, s. 1, druk sejmowy nr 35).

I.2. Analiza poszczególnych przepisów zaskarżonej ustawy oraz zapisków ilustrujących przebieg procesu legislacyjnego prowadzi jednak do wniosku, że zasadniczym celem wprowadzenia niniejszych zmian było ograniczenie liczby zgromadzeń odbywających się w tym samym czasie, w miejscach lub na trasach przejścia, które są tożsame lub w części się pokrywają, w szczególności poprzez niedopuszczalne przerzucenie obowiązku zapewnienia ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego ze służb państwowych na przewodniczącego zgromadzenia oraz obarczenie go odpowiedzialnością prawną (nawet o charakterze sanacyjno – karnym) za naruszenie tego obowiązku czy też poprzez poszerzenie kompetencji organów administracji państwowej w zakresie postępowań dotyczących zgromadzeń m.in. o uprawnienia ograniczające swobodę podjęcia decyzji o miejscu i czasie odbycia się zgromadzenia.

I.3. Generalne i iluzoryczne w treści założenia nowelizowanej ustawy spowodowały zatem liczne naruszenia dyscypliny konstytucyjnej, a także międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka i podstawowych wolności. W rezultacie podporządkowanie procesu opracowywania przedmiotowej nowelizacji powyższym supozycjom doprowadziło do rażącego naruszenia zasad wyrażonych w Konstytucji i ratyfikowanych przez Polskę umowach międzynarodowych. Okoliczność ta wyzwała, zatem konieczność niezwłocznego podjęcia działań w celu wyeliminowania zaskarżonych przepisów z obowiązującego porządku prawnego.

II. Zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z aktami prawnymi o zasięgu międzynarodowym (art. 11 i 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.), art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)).

II.1. Należy zauważyć, iż już samo ratio legis przyjętej nowelizacji budzi uzasadnione wątpliwości, co do zgodności ze standardami ochrony praw i wolności człowieka ukształtowanymi w płaszczyźnie międzynarodowej.

Wolność zgromadzeń stanowi istotny element współczesnego państwa demokratycznego. Jako podstawowa swoboda obywatelska ujęta była już w konstytucji francuskiej z dnia 3 września 1791 roku i rozumiana była jako wolność do gromadzenia się pokojowego i bez broni, przy respektowaniu ustaw porządkowych.

Obecnie wolność zgromadzeń znajduje ochronę w aktach prawa międzynarodowego ratyfikowanych przez Polskę.

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r. w treści art. 11 określa wolność zgromadzeń ujmując ją łącznie z wolnością stowarzyszania się jako prawo do swobodnego, pokojowego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów.

Wolność zgromadzeń jako prawo do spokojnego zgromadzania się ujęta została również w przepisie art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r.

Przepis art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności gwarantuje każdemu wolność pokojowego zgromadzania się, a jednocześnie określa warunki, jakie muszą zostać spełnione przy ustanawianiu ograniczeń tego prawa. Zgodnie z ustępem drugim cyt. przepisu wykonywanie tego prawa „nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”.

Zbliżone regulacje w tym obszarze zawiera Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych. Przepis art. 21 Paktu uznaje prawo do spokojnego zgromadzania się i stanowi, że „na wykonywanie tego prawa nie mogą być nałożone ograniczenia inne niż ustalone zgodnie z ustawą i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku

publicznego bądź dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób”.

Konstytucja RP treścią przepisu art. 57 ustanawia prawo wolności zgromadzeń. Zgodnie z jego brzmieniem: Każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, każdy może zarówno organizować jak i uczestniczyć w zorganizowanych przez inny podmiot pokojowych zgromadzeniach a ograniczenie tej wolności może określać ustawa. Ograniczenia te mogą zostać wprowadzone tylko ze względu na ochronę wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji nie mogą wykraczać poza jego zakres ani pozostawać z nim w sprzeczności.

Umieszczenie tego przepisu w części rozdziału II, zatytułowanej Wolności i prawa polityczne wskazuje na jego szczególne znaczenie dla sfery życia publicznego, nie wykluczając organizowania również innych zgromadzeń publicznych jak i prywatnych o charakterze innym niż polityczny. Cechami, które składają się na pojęcie zgromadzenia są m.in. zebranie, co najmniej kilku osób w jednym miejscu, powstały między nimi psychiczny związek oraz wspólny cel, którym może być wyrażenie opinii albo ochrona określonych interesów tych osób.

II.2. Jednocześnie wskazania wymaga, iż zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka pojęcie “konieczności” w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oznacza ingerencję uzasadnioną nagłą potrzebą społeczną i proporcjonalną do realizowanego celu. W podobny sposób rozumiane jest również pojęcie “konieczności” w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych.

Wykładnia powołanych przepisów dokonana przez sądy i trybunały o charakterze międzynarodowym nie pozostawia jednak żadnych złudzeń i potwierdza, że zaskarżone przepisy naruszają powszechnie obowiązujące standardy ochrony praw i wolności człowieka.

W sprawie *Rassemblement Jurassien przeciwko Szwajcarii* (zob. decyzja z dnia 10 października 1979 r., skarga nr 8191/78, DR 17/93) władze szwajcarskie, podobnie jak polski ustawodawca, uzasadniały zakaz demonstracji tym, że mogłaby ona wywołać kontrakcję z użyciem przemocy ze strony przeciwników i grup

ekstremistycznych. Jednakże argumentacja ta została w całości odrzucona, albowiem stwierdzono, iż "z prawa do swobodnego, pokojowego zgromadzenia się korzysta każdy, kto ma zamiar zorganizować pokojową demonstrację (...). **Ewentualność kontrdemonstracji przy użyciu przemocy lub przyłączenia się ekstremistów skłonnych do agresji, niebędących członkami stowarzyszenia organizującego demonstrację, nie może doprowadzić do pozbawienia tego prawa.** Nawet w wypadku rzeczywistego ryzyka, że publiczny pochód spowoduje naruszenie porządku publicznego na skutek wydarzeń, na które organizatorzy nie będą mieli wpływu, nie może on tylko z tego powodu pozostać poza granicami ochrony wynikającej z art. 11 ust. 1 Konwencji, a wszelkie restrykcje nałożone na takie zgromadzenie muszą uwzględniać treść ust. 2 tego artykułu".

W ocenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka to **na władzy publicznej ciąży obowiązek zapewnienia ochrony demonstracji, i to bez względu na stopień jej kontrowersyjności, pod warunkiem że nie zostają przekroczone granice zakazu głoszenia określonych poglądów.** Trybunał stwierdził także, iż **kontrdemonstracje nie mogą ograniczać prawa do demonstracji, a władza publiczna ma obowiązek zapewnienia ochrony każdemu, kto w sposób legalny korzysta ze swego prawa.**

Z kolei w sprawie Plattform "Ärzte für das Leben" przeciwko Austrii (zob. orzeczenie Bączkowski i inni v. Polska z dnia 3 maja 2007 r., Izba Sekcja IV, skarga nr 1543/06, § 64) Trybunał stwierdził, że "demonstracja może irytować lub obrażać osoby sprzeciwiające się ideom lub postulatom, w związku z którymi jest organizowana. **Uczestnikom trzeba jednak umożliwić jej odbycie bez obawy fizycznych ataków ze strony oponentów. Obawa taka może powstrzymać stowarzyszenia lub inne grupy mające wspólne idee i zainteresowania przed otwartym wyrażaniem swoich poglądów na temat szczególnie kontrowersyjnych problemów społecznych.** W demokracji prawo do kontrdemonstracji nie może sięgać tak daleko, że będzie ograniczało prawo do demonstracji. Prawdziwa i faktyczna swoboda pokojowych zgromadzeń nie może być zatem ograniczona do zwykłego powstrzymania się przez państwo od ingerencji; czysto negatywna koncepcja nie odpowiada ani treści, ani celom art. 11".

II.3. Zaznaczenia wymaga, iż przyjęte zmiany miały na celu zapewnienie poszanowania wolności zgromadzeń i zwiększenie ochrony zdrowia lub mienia z uwagi na rzekomo zaistniałe nowe zjawiska społeczne, nieznane ustawodawcy w okresie tworzenia prawa o zgromadzeniach.

Tymczasem zaskarżone przepisy wprowadzają mechanizmy, **które istotnie ingerują w wolność zgromadzeń i ją nadmiernie ograniczają**, uniemożliwiając w ten sposób wyrażanie poglądów przez obywateli, w szczególności, co do bieżących problemów społeczno-gospodarczych, gdzie wymagane jest niezwłoczne zajęcie stanowiska i poinformowanie o nim odpowiednich władz państwowych.

W przyjętym brzmieniu ustawy, wybrane przez ustawodawcę środki są najbardziej dotkliwe dla podmiotów pragnących realizować konstytucyjnie przyznaną wolność zgromadzeń. Test proporcjonalności, przewidziany w przepisie art. 31 ust. 3 Konstytucji, pokazuje, że znowelizowane przepisy w drodze do urzeczywistnienia wolności zgromadzeń innych osób (w przypadku jej zagrożenia przez kontrmanifestację), a także mając na celu ochronę zdrowia i mienia nadmiernie ograniczają wolność zgromadzeń. Ograniczenia korzystania z przyznanej konstytucyjnie wolności nie mają uzasadnienia, bowiem zastosowane środki nie są jedynymi i koniecznymi dla osiągnięcia celów wskazanych w uzasadnieniu projektu uchwalonej nowelizacji.

II.4. Należy wyjaśnić, iż określona w art. 57 Konstytucji wolność zgromadzeń ma przede wszystkim charakter wolności pozytywnej, albowiem wyraża prawo do zorganizowania zgromadzenia i prawo do udziału w nim oraz prawo do kierowania zgromadzeniem. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonego w wyroku z dnia 18 stycznia 2006 r. (sygn. akt K 21/05), wolność zgromadzeń ma charakter wolności pozytywnej i dotyczy prawa do zorganizowania zgromadzenia, prawa do udziału w zgromadzeniu i prawa do kierowania zgromadzeniem. Negatywny aspekt wolności zgromadzeń to prawo do niebrania udziału w zgromadzeniu i obowiązek respektowania zasady, że nikogo nie można zmuszać do udziału (uczestnictwa) w zgromadzeniu. Obowiązek respektowania zasady, że nikogo nie

można zmuszać do udziału (uczestnictwa) w zgromadzeniu dotyczy zarówno organów władzy publicznej, jak i tzw. osób trzecich. Innym elementem negatywnego aspektu wolności zgromadzeń jest stworzenie sytuacji, w której zgromadzenie nie będzie zakłócanie przez osoby trzecie, natomiast usiłowanie zakłócenia spotka się z odpowiednią reakcją władzy publicznej, polegającą na niedopuszczeniu do zakłócenia zgromadzenia przez osoby trzecie. Na organach władzy publicznej spoczywa obowiązek usunięcia przeszkód w zakresie korzystania z wolności zgromadzeń, ale również zaniechanie nieuzasadnionej i nadmiernej ingerencji w tę sferę. Władza publiczna zobligowana jest ponadto do podjęcia wszelkich czynności mających na celu umożliwienie pełnej realizacji tego prawa.

Konstytucja gwarantuje swobodę uczestniczenia w zgromadzeniu zarówno przez cały czas jego trwania, jak i możliwość przyłączenia się w trakcie lub wcześniejszego opuszczania miejsca, w którym się ono odbywa. Należy pamiętać, że realizacją wolności zgromadzeń jest również podjęcie czynności przygotowawczych, w tym przede wszystkim zwołanie i zorganizowanie zgromadzenia (zob. P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998, s. 17). Z wolności zgromadzeń wynika też aspekt negatywny, który wyraża zakaz zakłócania zgromadzeń (w tym obowiązek władz publicznych niedopuszczenia do zakłócania zgromadzeń) oraz zasadę, że nikogo nie można zmuszać do uczestnictwa w zgromadzeniu.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 stycznia 2006 r., (sygn. akt K 21/05) wskazał, iż zgromadzenie stanowi szczególny sposób wyrażania poglądów, przekazywania informacji i oddziaływania na postawy innych osób. Jest niezwykle ważnym środkiem komunikacji międzyludzkiej oraz formą uczestnictwa w debacie publicznej, a w konsekwencji również w sprawowaniu władzy w demokratycznym społeczeństwie. Celem wolności zgromadzeń jest nie tylko zapewnienie autonomii i samorealizacji jednostki, ale również ochrona procesów komunikacji społecznej niezbędnych dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa.

Zorganizowanie i udział w zgromadzeniu publicznym daje możliwość zabrania głosu w istotnych sprawach społecznych i politycznych, umożliwia wyrażenie sprzeciwu lub poparcia dla nich. Wyrażenie stanowiska w formie zgromadzenia

umożliwia dotarcie do szerszej opinii publicznej oraz możliwością oddziaływania na mechanizm decyzyjny.

Dlatego Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 stycznia 2006 r. (sygn. akt K 21/05) wskazał, że przyjmuje szerokie rozumienie zgromadzeń jako zgrupowania osób rozważających wspólnie sprawy zarówno publiczne, jak i niepubliczne (prywatne). Wolność zgromadzeń jest bowiem nie tylko funkcjonalnie związana z wolnością wyrażania opinii jako istotą prawa obywatelskiego (politycznego) realizowanego w społeczeństwie obywatelskim, ale także z wolnością stowarzyszania się. Zgromadzenie, co wynika z jego natury, ma charakter okazjonalny, nie wymaga istnienia trwałych relacji między jego uczestnikami. Wolność organizowania pokojowych zgromadzeń wyrażona w art. 57 Konstytucji RP obejmuje wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich oraz swobodę wyboru miejsca, czasu zgromadzenia i ustalania przebiegu zgromadzenia.

W szczególności wskazania wymaga, **iż wolność organizowania zgromadzeń oznacza m.in. swobodę wyboru czasu i miejsca zgromadzenia**, formy wyrażania poglądów oraz swobodne ustalanie przebiegu zgromadzenia i prowadzenie obrad. Natomiast wolność uczestniczenia w zgromadzeniach obejmuje również swobodę odmowy udziału w zgromadzeniu. Obowiązkiem władz publicznych jest nie tylko usunięcie przeszkód w zakresie korzystania z tak określonej sfery wolności i zaniechanie nieuzasadnionej ingerencji w tę sferę, ale również podjęcie pewnych kroków pozytywnych mających na celu urzeczywistnienie tego prawa. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 stycznia 2006 r. (sygn. akt K 21/05) zauważył, iż z istoty prawa wolności zgromadzeń wynikają pewne reguły szczegółowe. Regułą taką jest m.in. spoczywający na organach władzy publicznej obowiązek zapewnienia ochrony grupom organizującym demonstracje i biorącym w nich udział, bo tylko w ten sposób można realnie gwarantować wolność zgromadzeń, bez względu na stopień kontrowersyjności (ale nie przekraczających ustalonych zakazów, np. wzywania do nienawiści rasowej czy propagujących ideologię faszystowską) przedstawianych publicznie poglądów lub opinii, czy zakaz stosowania środków represyjnych przez organy władzy publicznej wobec osób zachowujących się pokojowo jak i zakaz

odbierania wolności zgromadzeń przez władze publiczne z powodu różnic światopoglądowych lub gdy głoszone treści są niezgodne z systemem wartości reprezentowanych przez piastunów władzy publicznej.

Konstytucja, podobnie jak Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, zapewnia ochronę wyłącznie zgromadzeniom pokojowym. Pojęcie zgromadzeń pokojowych należy odnieść do przebiegu zgromadzenia. Zgromadzenie pokojowe to zgromadzenie, które przebiega z poszanowaniem integralności fizycznej osób oraz mienia prywatnego i publicznego. Pojęcie „zgromadzenia pokojowego” wyklucza, zatem stosowania przemocy oraz przymusu przez uczestników zgromadzenia, zarówno wobec innych uczestników zgromadzenia, jak i wobec osób trzecich oraz funkcjonariuszy publicznych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99).

Należy podkreślić, iż zgromadzenie stanowi szczególny sposób wyrażania poglądów, przekazywania informacji i oddziaływania na postawy innych osób. Jest niezwykle ważnym środkiem komunikacji międzyludzkiej, zarówno w sferze publicznej jak i prywatnej, oraz formą uczestnictwa w debacie publicznej, a w konsekwencji – również w sprawowaniu władzy w demokratycznym społeczeństwie. Celem wolności zgromadzeń jest nie tylko zapewnienie autonomii i samorealizacji jednostki, ale również ochrona procesów komunikacji społecznej niezbędnych dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. U jej podstaw znajduje się nie tylko interes poszczególnych jednostek, ale również interes ogólnospołeczny. Wolność zgromadzeń stanowi konieczny element demokracji i warunkuje korzystanie z innych wolności i praw człowieka związanych ze sferą życia publicznego.

Z przedstawionych względów wolność zgromadzeń podlega szczególnie intensywnej ochronie konstytucyjnej przed nadmiernymi i bezzasadnymi ograniczeniami.

Wolność zgromadzeń nie jest jednak wolnością nieograniczoną. Przepis art. 57 zdanie drugie Konstytucji przewiduje możliwość jej ograniczenia w drodze ustawy. Z przepisu tego nie można jednak wyciągać wniosku, że ustawodawca może w dowolny sposób decydować o treści i zakresie ograniczeń wolności zgromadzeń. Przepis ten nie

wyłącza bowiem stosowania przepisu art. 31 ust. 3 Konstytucji, który określa trzy warunki uzależniające dopuszczalność ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Ograniczenia te po pierwsze – mogą być ustanowione tylko w ustawie, po drugie – mogą być ustanowione tylko wtedy gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony wskazanych wartości, a mianowicie: bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób, po trzecie – ograniczenia nie mogą naruszać istoty danej wolności lub prawa.

Wymóg „konieczności w demokratycznym państwie” oznacza nakaz zachowania zasady proporcjonalności, która kładzie szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. Nakazuje bowiem: 1) stosowanie środków, które umożliwiają skuteczną realizację zamierzonych celów; 2) stosowanie środków niezbędnych, tzn. środków najmniej uciążliwych dla jednostki; 3) zachowanie odpowiedniej proporcji między korzyścią, którą przynoszą zastosowane środki, a ciężarem nałożonym na jednostkę.

W świetle powyższego należy wskazać, iż ograniczenia wolności zgromadzeń, ustanawiane na podstawie art. 57 zdanie drugie Konstytucji muszą spełniać wszystkie wymienione wymogi konstytucyjne, przewidziane w przepisie art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

II.5. W kontekście dokonanej wykładni przepisu art. 57 Konstytucji należy podnieść, iż wolność swobodnego organizowania zgromadzeń oraz uczestniczenia w nich ma szczególne znaczenie i musi być respektowana przez ustawodawcę. Prawo to może jednak pozostawać w konflikcie z innymi wartościami konstytucyjnymi.

W niniejszym postępowaniu **konflikt ten zachodzi pomiędzy wolnością zgromadzeń, a koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w czasie trwania, co najmniej dwóch zgromadzeń w tym samym czasie i miejscu bądź o tożsamej trasie przejścia uczestników, którzy reprezentują odmienne, często sprzeczne ze sobą poglądy.**

Analiza uchwalonych przepisów prowadzi do wniosku, iż przyjęte zmiany ingerują tak daleko w wolność zgromadzeń, że wypaczają istotę tego prawa i w

rezultacie naruszają również fundamenty działania demokratycznego państwa prawnego, statuowanego w przepisie art. 2 Konstytucji.

II.6. W przedmiocie, zaś niezgodności z Konstytucją i przepisami art. 11 i 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności między innymi przepisu **art. 9 ust. 1** cyt. ustawy, należy wyjaśnić, iż przyjęta zmiana ogranicza wolność zgromadzeń poprzez **uniemożliwienie wniesienia skutecznego środka odwoławczego** od decyzji o zakazie zgromadzenia publicznego doręczonej na 24 godziny przed datą zgromadzenia.

Stosownie bowiem do brzmienia przepisu art. 9 ust. 2 cyt. ustawy odwołanie wnosi się bezpośrednio do wojewody w terminie 24 godzin od otrzymania decyzji zakazującej zgromadzenia.

Nie ulega zatem wątpliwości, że niejednokrotnie może dojść do sytuacji, gdy wojewoda otrzyma odwołanie od wskazanej decyzji w planowanym terminie odbycia się zgromadzenia, przy czym zgodnie z ust. 4 cyt. przepisu na rozpatrzenie tego środka odwoławczego ma on kolejne 24 godziny. W rezultacie strona otrzyma decyzję organu II instancji dzień po dniu planowanego zgromadzenia. Oznacza to, że skarżącego decyzję organu gminy pozbawiono prawa do wniesienia skutecznego środka odwoławczego, **co stanowi rażące naruszenie przepisu art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.**

Wyjaśnienia wymaga, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w przypadku gdy organizatorzy powiadomili w należyтым czasie właściwe władze państwowe o planowanej imprezie masowej (tj. złożyli w terminie wymagane przepisami zgłoszenie o zgromadzeniu), pojęcie skutecznego środka odwoławczego oznacza możliwość uzyskania rozstrzygnięcia dotyczącego pozwolenia na zorganizowanie takiej imprezy **przed planowaną datą jej przeprowadzenia.** Tym samym dla skutecznego wykonywania swobody zgromadzania się znaczenie ma to, czy obowiązujące ustawodawstwo przewiduje rozsądne terminy, w których władze krajowe, wydając odnośne decyzje, powinny działać.

Wobec powyższego należy uznać, iż w przedmiotowej sprawie środek odwoławczy dostępny skarżącemu **ma charakter post-hoc i nie gwarantuje mu rozpatrzenia odwołania przed planowanym terminem zgromadzenia.**

Należy tym samym uznać, iż adresatom decyzji o zakazie zgromadzenia publicznego odmawia się skutecznego krajowego środka odwoławczego w odniesieniu do ich skargi dotyczącej naruszenia wolności zgromadzania się. **Należy w konsekwencji uznać, iż ma miejsce naruszenie przepisu art. 13 Konwencji w związku z art. 11 Konwencji.**

III. Poszczególne zarzuty niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów.

W odniesieniu do poszczególnych zarzutów naruszenia zasad konstytucyjnych i zasad określonych w aktach prawa międzynarodowego, należy zatem wskazać, co następuje:

III.1. W przedmiocie zarzutu niekonstytucyjności zmienionych przepisów między innymi **art. 6 ust. 2b, art. 7a i art. 8 ust. 2 ustawy Prawo zgromadzeń** wyjaśnienia wymaga, iż powołane przepisy w istocie zakazują odbywania dwóch lub więcej zgromadzeń w tym samym czasie i miejscu lub na trasie przejścia, czym nadmiernie ograniczają wolność zgromadzeń.

Należy wskazać, iż jako przesłanki wydania nakazu zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia bądź zakazu zgromadzenia ustawodawca przyjął w szczególności niemożność oddzielenia lub odbycia zgromadzeń w sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach.

W tym miejscu wyjaśnienia wymaga, iż podstawowym obowiązkiem państwa jest stworzenie warunków zapewniających zachowanie przez zgromadzenie w toku całego przebiegu - charakteru pokojowego (zob. A. Wróbel, Wolność zrzeszania się..., s. 174-175, a także - z powołaniem na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka - tenże, Wolność zgromadzania się..., s. 24).

Ochrona ta przybiera w praktyce najczęściej oprócz ochrony sądowej w postaci odpowiedzialności karnej sprawców za przeszkadzanie za pomocą bezprawnych środków w pokojowym zgromadzeniu - formę asystencji policyjnej - w liczbie i wyposażeniu dostosowanych do rozmiarów spodziewanych zagrożeń (zob. B. Naleziński, (w:) Prawo konstytucyjne..., s. 87).

Prawo do uzyskania ochrony i zabezpieczenia przez odpowiednie (adekwatne) siły porządkowe stojące w dyspozycji władz publicznych przynależy osobom korzystającym z wolności zgromadzeń, zaś praktycznie rzecz biorąc - w najbardziej realnym wymiarze - organizatorom zgromadzenia. **Jest to ich prawo podmiotowe "wpisane" w konstytucyjnie gwarantowaną wolność (zgromadzeń).**

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego „ocena zgodności z prawem decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia powinna być dokonana przede wszystkim z punktu widzenia uprawnień wynikających z wolności zgromadzeń, a nie tylko pod kątem ochrony praw i wolności innych osób” (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r., sygn. akt III RN 38/00, OSNAPiUS 2001, nr 18, poz. 546).

Skoro do obowiązków organów administracji publicznej należy zapewnienie bezpieczeństwa osobom uczestniczącym w zgromadzeniu, to nie jest istotne, jak kontrowersyjne w odbiorze społecznym są poglądy manifestowane przez uczestników zgromadzenia, pod warunkiem, że nie są one sprzeczne z obowiązującym prawem. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 stycznia 2006 r. (sygn. akt K 21/05) wprost wskazał, iż ewentualność kontrademonstracji przy użyciu przemocy lub przyłączenia się skłonnych do agresji ekstremistów nie może prowadzić do pozbawienia tego prawa nawet wtedy, gdy istnieje realne niebezpieczeństwo, że zgromadzenie publiczne spowoduje naruszenie porządku publicznego przez wydarzenia, na które organizatorzy zgromadzenia nie mają wpływu, a władza publiczna uchyła się od podjęcia skutecznych działań w celu zagwarantowania realizacji wolności zgłoszonego zgromadzenia. Gdzie indziej Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 stycznia 2006 r. (sygn. akt K 21/05) podkreślił, iż na organach władzy publicznej ciąży obowiązek zapewnienia ochrony grupom organizującym demonstracje i biorącym w nich udział, bo tylko w ten sposób można realnie

gwarantować wolność zgromadzeń, bez względu na stopień kontrowersyjności (ale nie przekraczając prawnie ustalonych zakazów głoszenia określonych poglądów, np. wzywających do nienawiści rasowej czy propagujących ideologię faszystowską) przedstawianych publicznie poglądów i opinii.

Wszelkie środki ingerujące w swobodę zgromadzania się i wypowiedzi stosowane w przypadkach innych niż nakłanianie do stosowania przemocy lub odrzucenie zasad demokratycznych - bez względu na to, jak szokujące i niedopuszczalne pewne poglądy lub słowa mogą wydawać się organom władzy - nie służą demokracji, a często nawet jej zagrażają. Należy dalej wskazać, iż byłoby to niezgodne z wartościami leżącymi u podstaw Konstytucji, gdyby wykonywanie praw konstytucyjnych przez grupę mniejszościową uzależnić od akceptacji większości. Gdyby tak miało się stać, przysługujące grupie mniejszościowej wolności wyznania, wypowiedzi i zgromadzania się stałyby się jedynie teoretyczne, a nie praktyczne i skuteczne, jak wymaga tego Konstytucja i akty prawa międzynarodowego.

Należy zaznaczyć, iż samo zaistnienie zagrożenia życia lub zdrowia ludzi albo mienia w znacznych rozmiarach podczas zgromadzeń odbywających się w tym samym czasie i miejscach, jest niewystarczające, aby zakazać przeprowadzenia takiej imprezy masowej, nawet gdy stanowi ona kontrdemonstrację, tj. zgromadzenie mające na celu wyrażenie stanowiska przeciwnego od głoszonego przez uczestników innej, wcześniej zgłoszonej demonstracji.

Przypomnienia wymaga, iż Policja i służby porządkowe zostały wyposażone przez ustawodawcę w daleko idące uprawnienia, pozwalające im na zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także ochronę zdrowia i mienia, w tym w czasie trwania zgromadzeń. Dla zapewnienia należytej ochrony tych dóbr prawnych niezbędne jest zatem zastosowanie przez te organy ochrony prawnej adekwatnych do danej sytuacji środków. W tym celu legislator zobowiązał organizatorów zgromadzeń do podania w zgłoszeniu zgromadzenia informacji wymaganych dla sporządzenia oceny ryzyka zakłócenia porządku publicznego (planowana liczba uczestników, czas trwania, trasa pochodu itd.), a także określił terminy składania tych zgłoszeń w sposób umożliwiający rzetelne sporządzenie tejże analizy.

Niedopuszczalne jest zatem uznanie przez organy władzy publicznej, iż później zgłoszone zgromadzenia powinny odbyć się w innym terminie lub miejscu bądź w ogóle się nie odbyć z uwagi na niemożność oddzielenia zgromadzeń lub odbycia się w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach.

Organy władzy publicznej zobowiązane są bowiem do dokonania oceny ryzyka stwarzanego przez odnośne kontrdemonstracje i konkretnego oszacowania potencjalnej skali zakłóceń w celu określenia środków koniecznych dla zneutralizowania zagrożenia pojawienia się starć. Innymi słowy na władzach publicznych spoczywa nie tylko obowiązek usunięcia przeszkód w zakresie korzystania z tak określonej sfery wolności zgromadzeń i zaniechania nieuzasadnionej ingerencji w tę sferę, ale również podjęcia pewnych kroków pozytywnych mających na celu urzeczywistnienie tego prawa.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znajduje się również stanowisko, że możliwość kontrmanifestacji przy użyciu siły nie może pozbawiać obywateli prawa do manifestacji (nie można wydać zakazu zgromadzenia) oraz, że prawo do kontrmanifestacji nie może sięgać dalej, niż prawo do zgromadzenia. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 stycznia 2006 r. (sygn. akt K 21/05) wskazał, iż prawo do kontrdemonstracji nie może sięgać tak daleko, by ograniczało prawo do demonstracji. Obowiązkiem władzy publicznej jest stworzenie skutecznych przesłanek odbycia zgłoszonego zgromadzenia w sytuacji, gdy poprzez zachowania innych uczestników życia publicznego zagrożone byłoby zrealizowanie wolności zgromadzeń.

Państwo ma chronić każdego, kto w legalny sposób korzysta ze swojej wolności zgromadzeń, a zakaz zgromadzenia nie może być wydany z powodu niepodzielania przez rządzących poglądów jego uczestników lub organizatorów. W takim stanie prawnym obowiązek władzy od powstrzymania się od ingerencji przekształcony zostaje w prawo, którego realizacja stanowić może naruszenie sfery wolności obywatelskiej. Praktyka stosowania prawa prowadzi do przekonania, że pozostawienie przepisu prawa w takim brzmieniu, spowoduje pozostawienie organom

administracyjnym nadmierną swobodę decyzyjną, stwarzając pole dla dowolności rozstrzygnięć organów władzy publicznej.

Z istoty wolności zgromadzeń wynika bowiem, **iż organy administracji publicznej są zobowiązane do poczynienia odpowiednich działań dla zapewnienia, by obie demonstracje przebiegały spokojnie i zgodnie z prawem, pozwalając obu stronom na osiągnięcie celu w postaci wyrażenia swych poglądów bez powstania starć pomiędzy nimi.**

Należy wskazać, iż gdyby każde prawdopodobieństwo pojawienia się napięć i gwałtownej wymiany zdań pomiędzy przeciwnymi grupami w czasie demonstracji miało uzasadniać zakaz przeprowadzenia takiej demonstracji, społeczeństwo zostałoby pozbawione możliwości zapoznania się z różnymi poglądami na temat jakiegokolwiek kwestii, która jest drażliwa w opinii większości. Nie można zatem zaakceptować tezy stanowiącej, iż zagrożenie było tak olbrzymie, iż wymagało zastosowania środka tak drastycznego jak nakaz, zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia, czy zakaz przeprowadzenia całej imprezy.

Analiza przepisów ustawy Prawo o zgromadzeniach wyjawia również, iż brak jest legalnej definicji pojęcia „mienie w znacznych rozmiarach”. Wprawdzie na gruncie przepisów Kodeksu karnego w przepisie art. 115 § 5 wyjaśniono kategorię prawną „mienia znacznej wartości (tj. mienie, którego wartość w czasie popełnienia czynu zabronionego przekracza 200.000 złotych), to definicji tej nie można stosować do pojęcia „mienia w znacznych rozmiarach”. Trzeba zasygnalizować, iż pojęcia "rozmiaru mienia" i "wartości mienia" nie są tożsame. W orzecznictwie sądów powszechnych słusznie podnosi się, że „wartość” to pojęcie ekonomiczne, określające ile coś jest warte, zaś „rozmiar” - pojęcie fizyczne, oznaczające wielkość czegoś, wymiar, format. (zob. wyrok SN z 27 stycznia 1972 r., IV KR 312/71, OSNPG 1972, nr 4, poz. 65; wyrok SN z 31 stycznia 1973 r., I KR 404/72, OSNPG 1973, nr 7, poz. 95; wyrok SN z 8 października 1985 r., III KR 348/85, OSNPG 1986, nr 4, poz. 49; wyrok SA w Rzeszowie z 3 sierpnia 1993 r., II AKr 69/93, OSA 1994, z. 3, poz. 13; wyrok SA w Warszawie z 13 października 1998 r., II AKa 316/98, Orz. Prok. i Pr. 1999, nr 11-12, poz. 14; wyrok SA w Krakowie z 14 października 1998 r., II AKa 198/98, Orz. Prok. i Pr. 1999, nr 4, poz. 18; wyrok SA w Lublinie z 29 października

1998 r., II AKa 110/98, Apelacja SA/Lub. 1999, nr 1, poz. 5; postanowienie SA w Katowicach z 2 grudnia 1998 r., II AKz 336/98, OSA 1999, z. 7-8, poz. 50; wyrok SA we Wrocławiu z 24 maja 2000 r., II AKa 149/00, Wokanda 2000, nr 10, poz. 48; uchwała SN z 19 lutego 2003 r., I KZP 49/02, OSP 2003, z. 11, poz. 146).

Z tego względu należy uznać, iż określenie „mienie w znacznych rozmiarach” stanowi pojęcie nieostre, przy czym posłużenie się nim jako kryterium dopuszczalności istnienia, co najmniej dwóch zgromadzeń w tym samym czasie i miejscu **budzi obawę nadużywania** tej przesłanki w celu ograniczenia liczby zgromadzeń, a nawet uniemożliwienia zgromadzeń propagujących stanowiska sprzeczne ze sobą, czy też z poglądami władz państwowych.

W świetle powyższych uwag należy uznać, iż **zaskarżone przepisy są niezgodne z Konstytucją**, albowiem ograniczają w sposób nadmierny i nieproporcjonalny wolność zgromadzeń i w rezultacie gwałcą zasadę demokratycznego państwa prawnego w stopniu oczywistym.

III.2. W odniesieniu do zarzutu naruszenia przepisów konstytucyjnych przez normę prawną wyrażoną w **znowelizowanym przepisie art. 7 ust. 1 ustawy Prawo o zgromadzeniach** należy wskazać, iż nałożenie na organizatora zgromadzenia publicznego obowiązku zawiadomienia organu gminy w taki sposób, aby wiadomość o zgromadzeniu dotarła nie później niż na 3 dni robocze oznacza w rzeczywistości wydłużenie terminu do zgłoszenia zgromadzenia do sześciu dni. Zapis ten tylko **pozornie nie ingeruje** w konstytucyjną wolność zgromadzeń, albowiem dopiero ostatnie zdarzenia społeczne (w szczególności protesty przeciwko przyjęciu umowy ACTA) uwidocznily mankamenty tejże normy prawnej i potrzebę utrzymania uprzednio obowiązujących rozwiązań prawnych.

Należy bowiem zauważyć, iż wydłużenie wskazanego terminu wyłącza możliwość organizowania spontanicznych zgromadzeń, tj. takich, których terminowe zgłoszenie jest niemożliwe bez zagrożenia dla celu takiego zgromadzenia.

Zaznaczenia wymaga, iż samo niedopełnienie obowiązku zgłoszenia nie usprawiedliwia jednak rozwiązania zgromadzenia. Rozwiązanie musi być konieczne z

jednego z powodów wymienionych w art. 11 ust. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka” (wyrok TK z dnia 10 lipca 2008 r., sygn. P 15/08, 105/6/A/2008).

Z powyższego wynika, że obowiązek notyfikacji zgromadzeń nie może ingerować w istotę wolności zgromadzeń. Ustanowienie w znowelizowanym art. 7 ust. 1 ustawy – Prawo o zgromadzeniach sześciodniowego terminu do notyfikacji stanowi **zagrożenie** dla istoty tej wolności.

Na marginesie należy zaznaczyć, iż wydłużenie terminu do zgłoszenia zgromadzenia nie zostało w żaden sposób umotywowane w uzasadnieniu do projektu ustawy, toteż niemożliwe jest poznanie celów nowelizacji i odniesienie się do argumentacji uzasadniającej tę zmianę. Przypuszczać można, że projektodawcy chodziło o umożliwienie organom administracji publicznej podjęcia stosownych działań mających na celu zapobieżenie zwołaniu zgromadzenia, którego cele są sprzeczne z ustawą oraz zapewniających ochronę grupom organizującym zgromadzenie. W tym kontekście wydłużenie terminu mogło mieć również na celu umożliwienie służbom porządku publicznego odpowiedniego przygotowania do ochrony bezpieczeństwa i porządku w trakcie zgromadzenia.

Jednakże należy podnieść, że trzydniowy termin wystarcza do podjęcia przez organy administracji publicznej odpowiednich działań i prawidłowego przygotowania do zgromadzenia. Obowiązujący dotąd w art. 7 ust. 1 ustawy – Prawo o zgromadzeniach termin spełniał zatem rolę instrumentu gwarancyjnego i ochronnego, a jednocześnie służył realizacji wolności zgromadzeń. Ograniczenie wolności zgromadzeń w imię wydłużenia czasu na przygotowanie się władz państwowych do ochrony porządku publicznego podczas zgromadzenia nie jest zatem uzasadnione.

W związku z powyższym należy uznać, że nowa regulacja nie spełnia przesłanki proporcjonalności, bowiem wydłużenie terminu do zgłoszenia zgromadzenia z 3 do 6 dni nie jest warunkiem sine qua non zapewnienia ochrony zdrowia i mienia, oraz poszanowania praw innych osób. Wprowadzenie tego ograniczenia wolności nie jest konieczne dla zapewnienia poszanowania praw innych osób, oraz ochrony osób i mienia.

Warto w tym miejscu wskazać na niekontestowany pogląd orzecznictwa konstytucyjnego, zgodnie z którym wszelkie (poza nieposiadającymi cechy

manifestacji pokojowej) zgromadzenia pozostają pod ochroną art. 57 Konstytucji, zatem nawet niespełnienie przesłanki notyfikacji nie może prowadzić do uznania zgromadzenia za wyjęte spod ochrony konstytucyjnej.

III.3. W przedmiocie zarzutu niezgodności z Konstytucją przepisu **art. 7 ust. 2 pkt 3) cyt. ustawy** należy zauważyć, iż przyjęta nowelizacja nakłada obowiązek wskazania w zgłoszeniu zgromadzenia czasu jego trwania, podczas gdy przed przyjęciem zmiany konieczne było podanie tylko planowanego czasu trwania zgromadzenia.

Nie ulega wątpliwości, iż ta nieścisłość może wywoływać szereg wątpliwości interpretacyjnych i prowadzić do wprost absurdalnych sytuacji, gdy organy władz publicznych będą dążyły do ograniczenia wolności zgromadzeń poprzez żądanie przestrzegania zgłoszonego czasu trwania zgromadzenia. Powszechnie wiadomo, iż w trakcie demonstracji mogą wystąpić okoliczności skutkujące skróceniem bądź przedłużeniem czasu jej trwania. Z tego względu organizator zgromadzenia ma obowiązek podać w zgłoszeniu zgromadzenia m.in. planowaną liczbę uczestników, która w rzeczywistości ma decydujący wpływ na czas trwania demonstracji, w szczególności w przypadku, gdy zgromadzenie ma odbyć się w formie marszu.

Należy przypomnieć, iż Konstytucja gwarantuje swobodę uczestniczenia w zgromadzeniu zarówno przez cały czas jego trwania, jak i możliwość przyłączania się w trakcie lub wcześniejszego opuszczania miejsca, w którym się ono odbywa.

W ocenie wnioskodawców przyjęty zapis **godzi zatem w konstytucyjną wolność zgromadzeń i może prowadzić do wypaczenia jej znaczenia.**

Z tego względu postulowane jest utrzymanie rozwiązania prawnego obowiązującego przed uchwaleniem nowelizacji.

III.4. W odniesieniu do zarzutu niezgodności **przepisów art. 10 ust. 3 i 4, art. 12 ust. 2 oraz art. 13a cyt. ustawy** z konstytucyjną zasadą wolności zgromadzeń należy wskazać, iż przyjęte rozwiązania prawne nadmiernie i nieproporcjonalnie ograniczają prawo do zorganizowania zgromadzenia i prawo do kierowania nim poprzez przekształcenie dotychczasowych uprawnień przewodniczącego

zgromadzenia w obowiązki, których naruszenie generuje odpowiedzialność karną – po pierwsze, za wykroczenie penalizowane w art. 13a ustawy Prawo o zgromadzeniach, po drugie, za przestępstwo na gruncie przepisów Kodeksu karnego (odpowiedzialność karna gwaranta i pomocnika).

Przypomnienia wymaga, iż z negatywnego aspektu wolności zgromadzeń wynika obowiązek organów władzy publicznej zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w czasie trwania pokojowego zgromadzenia.

Co więcej, należy wskazać, iż prawo do uzyskania ochrony i zabezpieczenia przez odpowiednie (adekwatne) siły porządkowe stojące w dyspozycji władz publicznych przynależy osobom korzystającym z wolności zgromadzeń, zaś praktycznie rzecz biorąc - w najbardziej realnym wymiarze - organizatorom zgromadzenia.

Jest to ich **prawo podmiotowe "wpisane" w konstytucyjnie gwarantowana wolność (zgromadzeń)**. Nie można zatem przerzucać na przewodniczącego zgromadzenia obowiązków w tym zakresie (nakaz przeprowadzenia zgromadzenia w taki sposób, aby zapobiec powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia; obowiązek żądania opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy albo uniemożliwia lub usiłuje udaremnić zgromadzenie; a także nakaz zwrócenia się o pomoc do policji lub straży miejskiej w przypadku niepodporządkowania się żądaniu opuszczenia zgromadzenia przez tę osobę) i następnie traktować wszelkie zaniechania w tym zakresie jako popełnienie czynu zabronionego.

Odnutowania również wymaga, iż wskazane obowiązki uprzednio stanowiły uprawnienia przewodniczącego zgromadzenia i zostały przekształcone w obowiązki tylko w celu usunięcia wątpliwości interpretacyjnych, co do możliwości pociągnięcia przewodniczącego zgromadzenia do odpowiedzialności karnej określonej w przepisie art. 13a znowelizowanej ustawy Prawo o zgromadzeniach.

Należy wreszcie wskazać, iż transformacja dotychczasowych uprawnień przewodniczącego zgromadzenia w obowiązki czyni go bezwzględny gwarantem ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, podczas gdy w rzeczywistości szczególne obowiązki w tym zakresie spoczywają systemowo na organach ochrony

prawnej. Oznacza to również, iż przewodniczący zgromadzenia jako podmiot, na którym ciążył szczególny obowiązek prawny pieczy nad danym dobrem, może zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej nie tylko przewidzianej w art. 13a cyt. ustawy, ale także w przepisach art. 2 i art. 18 § 3 Kodeksu karnego.

Trzeba zaznaczyć, iż nieuzasadnioną intensywność i nadmierność tego uregulowania potęguje dodatkowo treść przepisu art. 12 ust. 2 ustawy Prawo o zgromadzeniach, zgodnie z którym do rozwiązania zgromadzenia może dojść także przez publiczne ogłoszenie tej wiadomości jego uczestnikom w przypadku niemożności skontaktowania się z przewodniczącym zgromadzenia. Oznacza to, że przewodniczący zgromadzenia **może nawet nie wiedzieć o tym, że zgromadzenie zakończyło się, i nadal podejmować czynności w celu realizacji swoich rzekomych obowiązków.**

Wreszcie zasygnalizowania wymaga, iż uczynienie z przewodniczącego zgromadzenia przysłowiowego tzw. „kozła ofiarnego” wywołuje uzasadnioną i realną obawę przed odpowiedzialnością karną, czego konsekwencją jest wzbudzenie niechęci do pełnienia tej funkcji. Dochodzi zatem do pośredniego ograniczenia prawa do organizowania i kierowania zgromadzenia publicznymi.

Z powyższych względów należy uznać, **iż ograniczenie wolności zgromadzeń jest nadmierne i nie spełnia standardów tzw. testu proporcjonalności.**

Stanowi bowiem próbę pociągnięcia do odpowiedzialności przewodniczącego zgromadzenia za zaniechanie wykonania obowiązków, które w rzeczywistości spoczywają na organach władzy publicznej.

III.5. W odniesieniu do zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady dialogu społecznego należy wskazać, iż do uchwalenia nowelizacji ustawy Prawo o zgromadzeniach doszło wskutek arbitralnego narzucenia zmian bez przeprowadzenia konsultacji z odpowiednimi szeroko reprezentowanymi grupami społecznymi.

Zgodnie z przepisem art. 20 Konstytucji polska gospodarka oparta jest na solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych.

Dialog społeczny to stworzenie relacji pomiędzy grupami społecznymi, organizacjami pracodawców etc., który obejmuje ich wzajemne stosunki (dwustronne

lub trójstronne) z organami państwowymi, jak rząd i jego agendy, samorząd lokalny i inne instytucje państwowe. Jest procesem wymiany informacji czy stanowisk w celu osiągnięcia porozumienia w sprawach ważnych dla jednostki. Przewidziany we wskazanym art. 20 Konstytucji RP dialog społeczny oparty jest na niezależności i równowadze stron dialogu, a także na zaufaniu i kompromisie, gdzie strony powinny kierować się zasadami wzajemnego zaufania, poszanowania oraz prowadzenia dialogu w dobrej wierze. Strony powinny być także nastawione na zawarcie kompromisu - przy dużej rozbieżności stanowisk - przynajmniej w kwestiach podstawowych. Wreszcie, muszą być gotowe do przestrzegania zawartych porozumień.

Zarówno referenda, konsultacje społeczne czy wysłuchania publiczne stanowią namiastkę sprawowania władzy przez Naród. Władzę w Polsce sprawuje Naród przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Forma pośrednia to sprawowanie władzy przez przedstawicieli Narodu, wybranych w wyborach demokratycznych. Forma bezpośrednia, nie jest stosowana powszechnie i stanowi wyjątek od formy pośredniej sprawowania władzy. Forma bezpośrednia zastrzeżona została do rozstrzygania spraw szczególnej wagi państwowej lub lokalnej.

Za przejaw naruszania konstytucyjnej zasady społecznego dialogu należy również uznać ignorowanie postulatów partnerów społecznych w odniesieniu do proponowanej zmiany, zważywszy że wskazywali oni na niekonstytucyjny charakter przyjętych rozwiązań prawnych, a wobec nieuwzględnienia przez ustawodawcę tych sygnałów zwrócili się nawet do instytucji międzynarodowych o podjęcie stosownych działań w celu zapewnienia ochrony praw i wolności człowieka (vide: list Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z dnia 17 lipca 2012 r., nr 1755/2012/MPL/BG, do Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. wolności zgromadzeń).

W toku procesu legislacyjnego przedstawiciele organizacji pozarządowych wielokrotnie zwracali uwagę na niekonstytucyjny charakter proponowanych zmian i apelowali o nieprzyjmowanie nowelizacji w obecnym kształcie.

W czerwcu 2012 r. ponad trzydzieści organizacji pozarządowych podpisało się pod listem otwartym do Marszałek Sejmu. Wprawdzie zlecono sporządzenie kolejnych opinii ekspertom z zakresu prawa konstytucyjnego, to pomimo wskazywanych przez nich niezgodności z ustawą zasadniczą i aktami prawa międzynarodowego, znaczna

część proponowanych rozwiązań została przyjęta bez zmian, a pozostałe zmodyfikowano w taki sposób, aby sprawiały pozory zgodności z konstytucyjnymi standardami ochrony praw i wolności człowieka. Z tego względu Helsińska Fundacja Praw Człowieka zwróciła się w liście z dnia 17 lipca 2012 r., nr 1755/2012/MPL/BG, do Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. wolności zgromadzeń.

Załączniki:

1. Lista podpisów wnioskodawców
2. 4 odpisy wniosku