

Warszawa, 10 października 2012 rok

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	17. 10. 2012
L.dz.	L. zał.

Trybunał Konstytucyjny

Al. Szucha 12 A

00-918 Warszawa

Wniosek

grupy posłów Sejmu RP VII Kadencji

według załączonej listy

reprezentowanych przez Łukasza Gibałę - Posła na Sejm RP

Działając na podstawie art. 191 ust.1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2000 r. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.) wnosimy o zbadanie zgodności ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297, z późn. zm.) z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawie tej zarzucamy:

- 1) niezgodność art. 7 ust. 1 ustawy z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) niezgodność art. 13a ustawy z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Uchwalona przez Sejm RP w dniu 14 września 2012 r. ustawa o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach wprowadziła zapisy, które w naszej opinii są niezgodne z Konstytucją RP. Poważne wątpliwości budzi zwłaszcza nowy, zmieniony zapis art. 7 ust. 1 ustawy – Prawo o zgromadzeniach oraz dodany w przyjętej nowelizacji art. 13a ustawy. Wskazane przepisy stanowią poważne ograniczenie wolności zgromadzeń zagwarantowanej w art. 57 Konstytucji Rzeczypospolitej, której realizacja jest niezbędna w demokratycznym państwie prawa (o którym wspomina art. 2 Konstytucji). Fakt, iż przepisy te stanowią ograniczenie wolności zgromadzeń nie jest kwestionowany także przez ich twórców. W uzasadnieniu przyjętej ustawy zmieniającej ustawę – Prawo o zgromadzeniach, projektodawcy przyznali, iż proponowane zapisy stanowią ograniczenie konstytucyjnej wolności zgromadzeń, jednocześnie starając się udowodnić, iż to ograniczenie było dopuszczalne w świetle norm konstytucyjnych. Teza ta wydaje się nie do zaakceptowania. By wykazać dlaczego uważamy, iż wskazane przepisy są niedopuszczalnym ograniczeniem wolności określonej w art. 57 Konstytucji, należy w pierwszej kolejności wskazać określone w Konstytucji (i zarazem potwierdzone przez orzecznictwo oraz doktrynę) kryteria oceny dopuszczalności ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw, a następnie udowodnić że kwestionowane zapisy nie spełniają stawianych wymogów.

I. Kryteria oceny dopuszczalności ograniczania konstytucyjnych praw i wolności

Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej określa w jakich sytuacjach możliwe jest wprowadzenie ograniczeń „w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw”. W pierwszej kolejności stawiany jest wymóg formalny w postaci tego, iż ograniczenie konstytucyjnie zagwarantowanych praw i wolności może nastąpić jedynie w drodze ustawy. Wymóg ten powtórzony został w drugim zdaniu art. 57 Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenie konstytucyjnej wolności zgromadzeń „może określać ustawa” (co jest swoistym *superfluum* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji)

Oprócz sformułowania formalnego wymagania, by ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności były wprowadzane w drodze aktu normatywnego rangi ustawowej, Konstytucja w ustępie 3 art. 31 formułuje szereg warunków materialnych określających dopuszczalność ustanawiania ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności.

Po pierwsze ograniczenia mogą być wprowadzone tylko wtedy gdy służą one realizacji jednej z wartości wyszczególnionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Katalog tych wartości ma charakter zamknięty. Wśród wskazanych przez ustrojodawcę wartości, których ochrona może być podstawą do wprowadzenia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mieszczą się:

- 1) ochrona bezpieczeństwa publicznego,
- 2) zapewnienie porządku publicznego,
- 3) ochrona środowiska,
- 4) ochrona zdrowia,
- 5) moralność publiczna,
- 6) ochrona praw i wolności innych osób.

Konstytucja zastrzega jednak, iż ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw ustanawiane w celu realizacji powyższych wartości mogą być przyjmowane tylko wtedy „gdy są konieczne w demokratycznym państwie” dla ich zapewnienia. Interpretacja tego zapisu przyjęta w orzecznictwie i w doktrynie jest taka, iż wprowadza on tzw. zasadę proporcjonalności. Definiując treść tej zasady warto przytoczyć ustalenia wielokrotnie cytowanego w doktrynie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r. (sygn. akt K 11/94). W orzeczeniu tym wskazano, iż rozważania dotyczące tego czy wprowadzone ograniczenie konstytucyjnej wolności nie jest nadmierne „powinny (...) udzielać odpowiedzi na trzy pytania:

- 1) czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków;
- 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego z którym jest powiązana;

- 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela”.

Warto także nadmienić, iż przyjęty w polskiej Konstytucji zapis art. 31 ust. 3 nakazuje także sprawdzenie tego czy wprowadzone ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności są konieczne w „demokratycznym państwie”, a więc należy ocenić czy ciężary nakładane na jednostkę nie naruszają w sposób nieproporcjonalny tych wszystkich praw, które są powiązane z realizacją wyrażonej w artykule 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego.

Wreszcie wspomnieć należy, iż art. 31 ust. 3 Konstytucji wyraźnie nakazuje, iż ograniczenia korzystania z konstytucyjnych praw i wolności „nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Koncepcja istoty praw i wolności była wielokrotnie omawiana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W uzasadnieniu wyroku z dnia 10 kwietnia 2002 r. (sygn. akt K 26/00) Trybunał po raz kolejny wyjaśnił to pojęcie. W opinii Trybunału koncepcja ta „opiera się (...) na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro) bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności”. A zatem ograniczenie konstytucyjnie zagwarantowanego prawa powinno zostać uznane za niekonstytucyjne w przypadku, gdyby naruszało ono istotę danego prawa i tym samym powodowało, iż korzystanie z niego „uniemożliwiałoby całkowicie realizowanie funkcji, jakie ma ono spełnić w porządku prawnym”.

Zarówno ten, jak i poprzednio wymienione warunki wprowadzania ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności mają na celu zagwarantowanie sytuacji, w której limitowanie podstawowych praw jednostki będzie miało charakter absolutnie wyjątkowy. Chcąc podsumować dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić iż art. 31 ust. 3 Konstytucji formułuje pewien katalog kryteriów, które muszą być spełnione aby uznać, że dane ograniczenie praw i wolności jest dopuszczalne w świetle Konstytucji RP. A zatem, aby sprawdzić czy wprowadzona regulacja nie narusza w nadmiernym zakresie konstytucyjnych praw i wolności należy kolejno ustalić:

- 1) czy dany zapis został wprowadzony w drodze ustawy;

- 2) czy dany zapis służy realizacji jednej z sześciu wartości wyliczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 3) czy wprowadzone ograniczenie ma charakter proporcjonalny, tj.:
 - 3.1) czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków;
 - 3.2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego z którym jest powiązana;
 - 3.3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela;
- 4) czy badany zapis wprowadza ograniczenia które są do pogodzenia z zasadami przyjętymi w państwie demokratycznym;
- 5) czy dany zapis nie narusza istoty danego prawa lub wolności.

Należy wskazać, iż przytoczone przesłanki są koniunktywne, co oznacza że dopiero łączne spełnienie wszystkich wymienionych kryteriów pozwoli uznać, iż dana regulacja jest dopuszczalna w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej.

Określony powyżej „algorytm” pokazuje zaproponowaną przez nas metodę badania dopuszczalności wprowadzanych ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Tym samym należy postulować, aby badanie podniesionych we wniosku zarzutów niekonstytucyjności kwestionowanych zapisów ustawy - Prawo o zgromadzeniach odbywało się zgodnie z zaproponowanymi wyżej regułami.

II. Zarzut niezgodności art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297, z późn. zm.) z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Kwestionowany przepis stanowi, iż „organizator zgromadzenia publicznego zawiadamia organ gminy w taki sposób, aby wiadomość o zgromadzeniu dotarła nie później niż na 3 dni robocze, a najwcześniej na 30 dni przed datą zgromadzenia”. By wykazać, że zarzut niekonstytucyjności jest prawdziwy, wystarczy udowodnić, że

choć jedna z przesłanek wymienionych w punkcie I. niniejszego wniosku nie została spełniona. Należy zatem kolejno sprawdzić czy wskazane w punkcie I wniosku warunki zostały wypełnione.

II. 1 (czy dany zapis został wprowadzony w drodze ustawy?)

Artykuł 7 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297, z późn. zm.) został wprowadzony w drodze ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach uchwalonej przez Sejm w dniu 14 września 2012 r. Kwestionowany przepis został zatem przyjęty w drodze aktu normatywnego rangi ustawowej i tym samym została spełniona pierwsza przesłanka dopuszczalności ograniczenia wolności „organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich”, zagwarantowanej w art. 57 Konstytucji RP.

II. 2 (czy dany zapis służy realizacji jednej z sześciu wartości wyliczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji?)

Konieczność wcześniejszego zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia publicznego może pozwolić organowi administracji podjąć odpowiednie przygotowania celem zapewnienia bezpieczeństwa uczestników zgromadzenia, a także osób trzecich nieuczestniczących w zgromadzeniu. Tym samym wprowadzone ograniczenie służy realizacji takich wartości jak zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, porządku publicznego i ochrony zdrowia osób uczestniczących w przeprowadzonym zgromadzeniu. Spełniona zostaje zatem druga przesłanka dopuszczalności wprowadzenia badanego ograniczenia konstytucyjnej wolności zgromadzeń.

- II. 3 (czy wprowadzone ograniczenie ma charakter proporcjonalny?)
- II. 3.1 (czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków)

Można przypuszczać, że odpowiednio wczesne zawiadomienie organu administracji publicznej może mu pomóc w przygotowaniu się do tego, by właściwie zabezpieczyć planowane zgromadzenie publiczne i zapewnić jego pokojowy przebieg.

- II. 3.2 (czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego z którym jest powiązana)

Należy jednak zdecydowanie stwierdzić, iż oceniana regulacja nie jest niezbędna, by zapewnić bezpieczeństwo w trakcie zgromadzenia publicznego. Organ administracji publicznej nie powinien potrzebować aż trzech dni roboczych, aby przygotować się do zabezpieczenia planowanego zgromadzenia publicznego. Zdefiniowany w ustawie termin zawiadomienia o ewentualnych zagrożeniach związanych z planowanym zgromadzeniem publicznym jest terminem zdecydowanie za długim. W naszej opinii w krótszym czasie również możliwe byłoby poczynienie odpowiednich przygotowań ze strony organu gminy służących zapewnieniu bezpieczeństwa w dniu zgromadzenia publicznego. Można zatem wyprowadzić wnioski, iż niespełniona została jedna z koniecznych przesłanek stosowania zasady proporcjonalności przy ograniczaniu konstytucyjnych wolności i praw, co jest już wystarczające by stwierdzić, iż art. 7 ust. 1 ustawy jest niezgodny z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej. Trudno bowiem wyobrazić sobie jakich to czynności niezbędnych do zapewnienia bezpieczeństwa, policja nie jest w stanie podjąć w dniu zgłoszenia lub dzień po zgłoszeniu, a potrzebuje na to aż 3 dni roboczych. Ponadto należy zauważyć, że wymóg zgłoszenia zamiaru przeprowadzenia zgromadzenia publicznego na 3 dni robocze przed jego datą stanowi zaostrenie i tak już restrykcyjnej regulacji, która miała miejsce przed uchwaleniem ustawy z dnia 14 września 2012 r. Wątpliwości wzbudzał już przecież rygorystyczny wymóg 3 dni, który został w drodze ww. ustawy zamieniony na „3 dni robocze”. Należy bowiem

zauważyć, że wymóg notyfikacji zamiaru przeprowadzenia zgromadzenia publicznego na 3 dni robocze przed jego datą może w pewnych sytuacjach oznaczać, iż konieczne jest złożenie zawiadomienia nawet 5 dni przed planowanym zgromadzeniem. Przykładowo jeżeli zgromadzenie planowane jest na poniedziałek, to w związku z tym, że właściwe rzeczowo organy gminy nie pracują w sobotę i w niedzielę, informację o zamiarze przeprowadzenia zgromadzenia należy przedłożyć już w środę. W takiej sytuacji, nawet jeśli by przyjąć założenie, że istnieją takie czynności służące zabezpieczeniu zgromadzenia, na które służby porządkowe potrzebowałyby aż 5 dni (czyli „3 dni roboczych”), to przecież w świetle art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy organ gminy ma prawo zakazać odbycia zgromadzenia, jeśli może ono „zagrozić życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach”. W związku z tym, jeśli organowi zostanie przedłożona informacja o zamiarze przeprowadzenia zgromadzenia na 2 dni robocze lub na dzień przed terminem tego zgromadzenia, a organ gminy uznałby, że nie jest w stanie w takim czasie zabezpieczyć tego zgromadzenia i potrzebuje na to więcej czasu, to już przecież na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy może zakazać zgromadzenia publicznego i tym samym zapobiec zagrożeniu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Podsumowując: wymóg notyfikacji zamiaru przeprowadzenia zgromadzenia na 3 dni robocze przed jego datą nie jest więc niezbędny dla ochrony bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego, gdyż po pierwsze trudno dostrzec jakich to czynności służących zabezpieczeniu zgromadzenia publicznego służby porządkowe nie są w stanie wykonać w okresie krótszym niż 3 dni robocze, a po drugie nawet jeśli w niektórych konkretnych przypadkach takie czynności istnieją, to władze gminy mają już w świetle obecnie obowiązujących przepisów pewne narzędzia służące zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego (tj. mogą zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy zakazać zgromadzenia, jeśli „odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach”)

II. 3.3 (czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela)

W opinii wnioskodawców wymóg notyfikowania zamiaru przeprowadzenia zgromadzenia publicznego na 3 dni robocze przed jego datą nakłada na obywateli ciężary, które nie pozostają w proporcji do efektów, jakie ma w założeniu zapewnić ta regulacja. Służby porządkowe są przecież w stanie dokonać odpowiednich czynności związanych z przygotowaniem zgromadzenia publicznego w czasie znacznie krótszym niż wskazane w ustawie 3 dni robocze. Co więcej, wraz ze znikomymi efektami ocenianej regulacji powiązane są bardzo duże ciężary ponoszone przez osoby, które chcą korzystać z wolności zgromadzeń zagwarantowanej w art. 57 Konstytucji. Należy podkreślić, że analizowany przepis w znaczący sposób ogranicza możliwość organizowania manifestacji, które stanowiłyby reakcją na bieżące wydarzenia, co jest przecież najczęstszym powodem organizowania zgromadzeń publicznych. Całkowicie wyłączona jest także możliwość przeprowadzania tzw. zgromadzeń spontanicznych, przygotowywanych w bardzo krótkim czasie, których organizowanie powinno być dopuszczalne w państwie demokratycznym.

II. 4 (czy badany zapis wprowadza ograniczenia, które są do pogodzenia z zasadami przyjętymi w państwie demokratycznym)

W naszej opinii w demokratycznym państwie prawnym (o którym wspomina również art. 2 Konstytucji RP) wolność wyrażania przez jednostki opinii na temat działań podejmowanych przez organy władzy publicznej powinna być szczególnie chroniona. Możliwie szeroka partycypacja obywateli w życiu publicznym, stanowiąca istotę demokracji realizuje się również poprzez możliwość spontanicznego organizowania manifestacji. Wymóg informowania organu gminy o zamiarze przeprowadzenia zgromadzenia publicznego na 3 dni robocze przed jego datą całkowicie wyklucza możliwość organizowania spontanicznych zgromadzeń, będących reakcją na bieżące wydarzenia. Wprowadzone ograniczenia, znacząco utrudniające możliwość publicznego wyrażania poglądów w ramach organizowanego

zgromadzenia publicznego, wydają się więc niedopuszczalne w państwie demokratycznym.

II. 5 (czy dany zapis nie narusza istoty danego prawa lub wolności)

Wymaganie aby informacja na temat zamiaru przeprowadzenia zgromadzenia publicznego była zgłaszana na co najmniej 3 dni robocze przed planowaną datą zgromadzenia narusza naszym zdaniem istotę wolności wyrażonej w art. 57 Konstytucji. Wymóg notyfikacji zgromadzenia publicznego w tym terminie powoduje, iż znaczna część zgromadzeń publicznych nie będzie mogła się odbyć. Norma prawna statuująca wolność zgromadzeń ma przecież sens jedynie w tym wypadku, gdy zagwarantuje się jej adresatom, że będą mogli organizować i uczestniczyć w pokojowych manifestacjach, stanowiących reakcję na bieżące wydarzenia. Szybko zmieniająca się rzeczywistość, dynamika procesów politycznych i społecznych wymaga, aby adresaci wspomnianej normy mogli w możliwie najszybszym czasie zorganizować zgromadzenie publiczne, i tym samym by mogły zostać zmanifestowane poglądy grupy osób na temat aktualnych wydarzeń. Wymóg zgłoszenia zamiaru przeprowadzenia zgromadzenia terminie 3 dni roboczych, pozbawia wolność z art. 57 Konstytucji jej funkcjonalności i jednocześnie uniemożliwia jej właściwą realizację.

II. 6

Uważamy zatem, iż będący przedmiotem kontroli zapis artykułu 7 ust. 1 ustawy – Prawo o zgromadzeniach nie spełnia następujących wymogów:

- oceniana regulacja nie jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego z którym jest związana;
- efekty badanej regulacji są nieproporcjonalne w stosunku do nakładanych przez nią ciężarów;
- analizowany przepis wprowadza ograniczenia które są niemożliwe do pogodzenia z zasadami przyjętymi w państwie demokratycznym;

- oceniany przepis narusza istotę wolności wyrażonej w art. 57 Konstytucji RP

Niespełnienie choćby jednego z ww. kryteriów powoduje, iż badany przepis obarczony jest wadą, powodującą jego niekonstytucyjność. Dlatego też wnosimy o stwierdzenie niezgodności art. 7 ust. 1 ustawy – Prawo o zgromadzeniach z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

III. Zarzut niezgodności art. 13a ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297, z późn. zm.) z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Kwestionowany przepis stanowi, że ten „kto przewodnicząc zgromadzeniu umyślnie nie podejmuje środków przewidzianych w art. 10 ust. 4 lub 5, podlega karze grzywny”.

Przepis ten wprowadza więc normy prawnokarne, których adresatem jest osoba przewodnicząca zgromadzeniu.

Określenia wymagają zatem hipotezy wspomnianych norm (a więc należy opisać sytuacje, w których adresat powinien zachować się w określony przez prawo sposób), dyspozycje tych norm (czyli zachowanie, które adresat danych norm powinien podjąć, gdy zaistnieją okoliczności zdefiniowane w hipotezie normy prawnokarnej) oraz ich sankcje (a więc należy wskazać jakie konsekwencje poniesie adresat norm prawnokarnych, w przypadku gdy zaistnieje sytuacja opisana w hipotezie normy, a mimo to adresat normy prawnej zachowa się w sposób sprzeczny z jej dyspozycją)

By móc określić te trzy elementy norm prawno-karnych zakodowanych w artykule 13a ustawy - Prawo o zgromadzeniach, konieczne jest także przytoczenie tych przepisów Prawa o zgromadzeniach, do których odsyła wspomniany art. 13a. Należy więc przytoczyć treść art. 10 ust. 4 oraz 10 ust. 5 ww. ustawy.

Art. 10 ust. 4 ustawy – Prawo o zgromadzeniach stanowi, że „przewodniczący żąda opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy albo uniemożliwia lub usiłuje udaremnić zgromadzenie. W razie niepodporządkowania się żądaniu, przewodniczący zwraca się o pomoc do policji lub straży miejskiej”

Art. 10 ust. 5 Prawa o zgromadzeniach stanowi z kolei, że „jeżeli uczestnicy zgromadzenia nie podporządkują się zarządzeniom przewodniczącego wydanym w wykonaniu jego obowiązków lub gdy przebieg zgromadzenia sprzeciwia się niniejszej ustawie albo narusza przepisy ustaw karnych, przewodniczący rozwiązuje zgromadzenie”

Przytoczenie ww. przepisów, do których odsyła art. 13a pozwala na zdefiniowanie hipotezy oraz dyspozycji norm prawnokarnych wyznaczonych przez ten przepis.

Hipotezą pierwszej z norm prawnokarnych, określonych artykułem 13a Prawa o zgromadzeniach jest sytuacja, w której jakaś osoba (uczestnicząca w zgromadzeniu lub znajdująca się w pobliżu miejsca zgromadzenia) „narusza przepisy ustawy albo uniemożliwia lub usiłuje udaremnić zgromadzenie.” Warto zwrócić uwagę, że sytuacja ta opisana jest przy pomocy pojęć nieostrych. Trudno określić bowiem dokładny katalog zachowań uczestników zgromadzenia oraz osób przyglądających się zgromadzeniu, które zostałyby uznane za „naruszenie przepisów ustawy”, albo za „uniemożliwianie lub usiłowanie udaremnienia zgromadzenia”.

Dyspozycją wskazanej normy prawnokarnej jest wystosowanie żądania opuszczenia zgromadzenia w stosunku do osoby „naruszającej przepisy ustawy albo uniemożliwiającej lub usiłującej udaremnić zgromadzenie”.

W przypadku gdy osoba przewodnicząca zgromadzeniu w sposób umyślny nie podejmuje działania określonego w dyspozycji tej normy, podlega karze grzywny. Sankcją jest więc grzywna, której wysokość zgodnie z art. 24 § 1 Kodeksu Wykroczeń wynosi od 20 zł do 5000 zł.

Z artykułu 13a można wyprowadzić także kolejną normę prawnokarną. Hipotezą następnej normy prawnokarnej wyznaczonej tym przepisem jest sytuacja, w której osoba wezwana przez przewodniczącego do opuszczenia zgromadzenia nie podporządkowuje się temu wezwaniu. Dyspozycją tej normy jest zwrócenie się o

pomoc do policji lub straży miejskiej. W przypadku gdy osoba przewodnicząca zgromadzeniu w sposób umyślny nie podejmuje działania określonego w dyspozycji tej normy, podlega karze grzywny, w wysokości od 20 zł do 5000 zł.

Hipotezą kolejnej normy prawnokarnej wyznaczonej przez art. 13a Prawa o zgromadzeniach jest sytuacja określona w art. 10 ust. 5 ustawy, a więc sytuacja, w której uczestnicy zgromadzenia nie podporządkowują się zarządzeniom przewodniczącego wydanym w wykonaniu jego obowiązków lub gdy przebieg zgromadzenia sprzeciwia się niniejszej ustawie albo narusza przepisy ustaw karnych". Hipoteza ta określona jest w sposób nieprecyzyjny, z tego względu że nie zawsze możliwe jest jednoznaczne określenie, kto jest uczestnikiem zgromadzenia, a więc nie zawsze możliwe jest określenie kręgu osób, które powinny się podporządkować zarządzeniom przewodniczącego zgromadzenia. Dyspozycją wskazanej normy prawnokarnej jest podjęcie decyzji o rozwiązaniu zgromadzenia. W przypadku gdy osoba przewodnicząca zgromadzeniu w sposób umyślny nie podejmuje działania określonego w dyspozycji tej normy, podlega karze grzywny w wysokości od 20 zł do 5000 zł.

W opinii wnioskodawców wyszczególnione wyżej normy prawne, wyznaczone przez art. 13a ustawy - Prawo o zgromadzeniach naruszają normy konstytucyjne wyrażone w art. 2 Konstytucji RP oraz w art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Aby wykazać, że zarzut niekonstytucyjności jest prawdziwy, wystarczy udowodnić, że chociaż jedna z przesłanek wymienionych w punkcie I niniejszego wniosku nie została spełniona.

III. 1 (czy dany zapis został wprowadzony w drodze ustawy?)

Artykuł 13 a ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297, z późn. zm.) został wprowadzony w drodze ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach uchwalonej przez Sejm RP w dniu 14 września 2012 r. Kwestionowany przepis został zatem przyjęty w drodze aktu normatywnego rangi ustawowej i tym samym została spełniona pierwsza

przesłanka dopuszczalności ograniczenia wolności „organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich”, zagwarantowanej w art. 57 Konstytucji

III. 2 (czy dany zapis służy realizacji jednej z sześciu wartości wyliczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji?)

Możliwość nałożenia kary grzywny na osobę przewodniczącą zgromadzeniu w sytuacji gdy nie wykonuje ona ustawowo zdefiniowanych obowiązków służących zapobieżeniu naruszeniom porządku publicznego ma w założeniu zapewnić, iż osoba ta dołoży wszelkich starań, by zagwarantować bezpieczeństwo uczestników zgromadzenia publicznego. Tym samym wprowadzone ograniczenie służy realizacji takich wartości jak zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, porządku publicznego oraz ochrony zdrowia uczestników zgromadzenia. Spełniona zostaje tym samym druga przesłanka dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnej wolności zgromadzeń.

III. 3 (czy wprowadzone ograniczenie ma charakter proporcjonalny?)

III. 3.1 (czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków)

Można przypuszczać, że zagrożenie karą grzywny spowoduje, iż przewodniczący zgromadzenia będzie starał się korzystać ze wszystkich ustawowo wskazanych środków mających na celu zapobieżenie zagrożeniom porządku publicznego. Równocześnie można przewidzieć, że strach przed możliwą karą grzywny spowoduje, iż mniej osób będzie decydować się na organizowanie większych zgromadzeń publicznych, co z pewnością przyczyni się do wyeliminowania potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa obywateli, jakie mogą być związane z organizacją zgromadzeń publicznych.

III. 3.2 (czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego z którym jest powiązana)

Należy jednak zdecydowanie stwierdzić, iż oceniana regulacja nie jest

niezbędna, aby zapewnić bezpieczeństwo uczestników zgromadzenia oraz osób trzecich nieuczestniczących w zgromadzeniu. Zapewnienie bezpieczeństwa osób uczestniczących w pokojowo zorganizowanym zgromadzeniu jest możliwe, także wtedy, gdy osoba przewodnicząca zgromadzeniu nie będzie podlegać karze w określonych w ustawie przypadkach. Przy założeniu, że nad bezpieczeństwem uczestników zgromadzenia czuwać będzie policja lub straż miejska, wystarczający jest przepis ustawy nakładający na przewodniczącego zgromadzenia pewne obowiązki porządkowe, niekoniecznie powiązując je z sankcją karną. Wydaje się, że jest w pełni wystarczające by nad pokojowym przebiegiem zgromadzenia czuwały służby porządkowe. Regulacja nakładająca karę na przewodniczącego zgromadzenia w przypadku, gdy nie podejmie on środków przewidzianych w art. 10 ust. 4 lub 5 ustawy nie jest w naszej opinii konieczna dla zapewnienia właściwej ochrony bezpieczeństwa publicznego, porządku publicznego i ochrony zdrowia uczestników zgromadzenia. Tym samym niespełniona została jedna z koniecznych przesłanek stosowania zasady proporcjonalności przy ograniczaniu konstytucyjnych wolności i praw, co jest już wystarczające by stwierdzić, iż art. 13a ustawy jest niezgodny z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Służby porządkowe mają przecież wystarczające narzędzia, aby interweniować ilekroć dochodzi do zakłócenia porządku, nawet w przypadku gdy osoba przewodnicząca zgromadzeniu nie zażąda opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy albo uniemożliwia lub usiłuje udaremnić zgromadzenie. Służby porządkowe mają także odpowiednie narzędzia, by interweniować w przypadku gdy osoba przewodnicząca zgromadzeniu sama nie zwróci się o pomoc do policji lub straży miejskiej, jak również w przypadku gdy w sytuacjach przewidzianych ustawą przewodniczący zgromadzenia nie podejmie decyzji o rozwiązaniu zgromadzenia.

III. 3.3 (czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela)

W naszej opinii ustanowienie sankcji w postaci kary grzywny stosowanej w ustawowo wyliczonych sytuacjach może faktycznie spowodować, iż osoba przewodnicząca zgromadzeniu będzie miała dodatkową motywację, by

stosować odpowiednie środki służące zapewnieniu bezpieczeństwa w czasie zgromadzenia publicznego. Jednak w sytuacji, gdy zgromadzenie publiczne będzie zabezpieczone przez służby porządkowe wartość dodana dla zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, wynikająca z działań pojedynczej osoby wydaje się niewielka. Należy ponadto zwrócić uwagę, że ustanowione ograniczenie korzystania z wolności zgromadzeń wprowadza nadmierne ciężary wobec obywateli. Może bowiem dochodzić do sytuacji w których potencjalni organizatorzy zgromadzenia przewidując, iż sami nie będą w stanie zapewnić odpowiedniej ochrony uczestników zgromadzenia, zrezygnują w ogóle z zamiaru przeprowadzenia zgromadzenia publicznego. Może więc dojść do sytuacji, w której wiele osób zrezygnuje z zamiaru przeprowadzenia zgromadzeniu z obawy poniesienia sankcji karnej w wysokości nawet 5000 zł. Co gorsza, na skutek niedostatecznie precyzyjnego określenia hipotez norm prawnokarnych, zakodowanych w art. 13a Prawa o zgromadzeniach, organizatorzy zgromadzenia nie wiedzą tak naprawdę w jakich dokładnie sytuacjach mają podjąć określone w dyspozycjach norm działania. Niewykluczone jest więc, że przewodniczący zgromadzenia będzie odpowiadał za niepodjęcie odpowiednich środków w takich sytuacjach, których nie można jednoznacznie określić jako „zakłócenie przebiegu zgromadzenia publicznego”. Obawa przed sankcją grzywny wymierzaną w nieprecyzyjnie określonych sytuacjach może więc zniechęcić potencjalnych organizatorów zgromadzenia do notyfikowania właściwemu organowi zamiaru przeprowadzenia zgromadzenia publicznego. Art. 13a Prawa o zgromadzeniach wprowadza więc realny ciężar dla osób mających zamiar zorganizowania zgromadzenia publicznego, gdyż osoby te będą mogły obawiać się zapłaty wysokiej grzywny, wymierzonej w niejasno zdefiniowanych sytuacjach. Co więcej organizatorzy zgromadzenia mogą się obawiać, iż w trakcie zgromadzenia nie będą mieli możliwości zweryfikowania zachowania wszystkich osób w nim uczestniczących. Potencjalni organizatorzy zgromadzenia mogą przecież myśleć, że w przypadku gdy przewodniczący zgromadzenia nie zauważy, że jeden z uczestników naruszył prawo, to w takiej sytuacji wobec przewodniczącego zgromadzenia pojawi się zarzut, że nie podjął środków przewidzianych przez ustawę. Chociaż ustawa wskazuje na konieczność umyślnego popełnienia wykroczenia, o którym mowa w jej artykule 13a, to jednak analiza stanowionego prawa musi zawsze mieć na uwadze to,

jak treść danego przepisu może wpłynąć na zachowania społeczne. Należy więc zauważyć, iż jest bardzo prawdopodobne, że dla wielu potencjalnych organizatorów zgromadzenia wymóg stosowania środków wskazanych w art. 10 ust. 4 lub 5 ustawy będzie rozumiany jako wymóg ich stosowania w każdym przypadku, a więc nawet wówczas gdy nie będą mieli wiedzy o tym, czy w trakcie zgromadzenia dochodzi do naruszeń prawa.

Ponadto należy zauważyć, że potencjalny organizator zgromadzenia może się obawiać, że nie będzie miał wystarczającej wiedzy prawniczej, by móc obiektywnie ocenić czy konkretne zachowania uczestników zgromadzenia należy zakwalifikować jako zachowania stanowiące naruszenie ustawy – Prawo o zgromadzeniach lub ustaw karnych. Potencjalny organizator zgromadzenia może się więc obawiać, iż poniesie karę grzywny przez to, że dokona błędnej kwalifikacji prawnej zachowania któregoś z uczestników zgromadzenia.

Jest więc wysoce prawdopodobne, że potencjalni organizatorzy zgromadzenia zrezygnują z zamiaru jego przeprowadzenia z obawy przed wymierzeniem im sankcji karnej w nieprecyzyjnie zdefiniowanych sytuacjach, jak również z obawy, że zostanie im wymierzona kara grzywny za działania uczestników zgromadzenia, na których nie mają wpływu i wreszcie z obawy, że nie będą umieli w trakcie zgromadzenia właściwie zinterpretować określonego zachowania jego uczestników jako naruszenia ustawy – Prawo o zgromadzeniach lub jako naruszenia ustaw karnych, i tym samym z powodu swojej niewiedzy w zakresie interpretacji często niejasnego prawa, będą musieli zapłacić grzywnę w wysokości nawet 5000 zł.

Należy zatem stwierdzić, że analizowany przepis wprowadza nieproporcjonalne ciężary wobec obywateli w stosunku do zamierzonego efektu regulacji.

III. 4 (czy badany zapis wprowadza ograniczenia które są do pogodzenia z zasadami przyjętymi w państwie demokratycznym)

Jak już wcześniej stwierdzono, zapewnienie możliwie szerokiej partycypacji obywateli w życiu publicznym jest fundamentem demokracji. Uczestnictwo obywateli w życiu publicznym realizuje się właśnie poprzez możliwość organizowania różnorodnych manifestacji. Wprowadzenie zagrożenia w postaci sankcji karnej wobec

przewodniczącego zgromadzenia znacząco ograniczy liczbę odbywanych zgromadzeń. Nie powinna mieć miejsca sytuacja w której pełna realizacja wolności zgromadzeń zagwarantowana byłaby jedynie wobec osób, które ze względu na posiadany majątek nie musiałyby się obawiać zapłacenia ewentualnej kary grzywny w wysokości 5000 zł. Widoczne jest zatem, że analizowane ograniczenie nie tylko nie jest „konieczne” w państwie demokratycznym, lecz co więcej stoi w sprzeczności z rudymmentarnymi zasadami, które powinny obowiązywać w demokratycznym państwie prawa.

III. 5 (czy dany zapis nie narusza istoty danego prawa lub wolności)

Należy stwierdzić, że wprowadzona w art. 13a ustawy – Prawo o zgromadzeniach sankcja karna przewidziana wobec przewodniczącego zgromadzenia narusza istotę wolności wyrażonej w art. 57 Konstytucji. Norma prawna statuująca wolność zgromadzeń ma sens jedynie w tym wypadku, gdy zagwarantuje się, iż osoby organizujące zgromadzenia nie będą musiały się obawiać, iż poniosą z tego tytułu kary. Sytuacja w której osoby zamierzające zorganizować pokojową manifestację rezygnowałyby z tego zamiaru z powodu obawy przed poniesieniem przewidzianej w ustawie kary, niewątpliwie narusza istotę wolności zgromadzeń i zarazem uniemożliwia korzystanie z tej wolności. Wolność zgromadzeń ma sens przecież tylko wtedy, gdy osoby chcące zorganizować pokojową manifestację nie muszą obawiać się, iż w przypadku zorganizowania zgromadzenia publicznego mogą ponieść poważne konsekwencje w sytuacjach niedostatecznie przejrzyste określonych przez przepisy prawa.

III. 6

Uważamy zatem, iż będący przedmiotem kontroli zapis artykułu 13a ustawy – Prawo o zgromadzeniach nie spełnia następujących wymogów:

- oceniana regulacja nie jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego z którym jest związana;
- efekty badanej regulacji są nieproporcjonalne w stosunku do nakładanych przez nią ciężarów;

- analizowany przepis wprowadza ograniczenia które są niemożliwe do pogodzenia z zasadami przyjętymi w państwie demokratycznym;
- oceniany przepis narusza istotę wolności wyrażonej w art. 57 Konstytucji RP.

Niespełnienie choćby jednego z ww. kryteriów powoduje, iż badany przepis obarczony jest wadą, powodującą jego niekonstytucyjność. Dlatego też wnosimy o stwierdzenie niezgodności art. 13 a ustawy – Prawo o zgromadzeniach z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.