



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KOMISJA USTAWODAWCZA

BPS.DKS.KU.0401.3.2018

Warszawa, 23 kwietnia 2018 r.

Pan
Piotr Duda
Przewodniczący
Komisji Krajowej NSZZ
„Solidarność”

Szanowny Panie Przewodniczący,

w związku z rozpoczęciem prac nad inicjatywą ustawodawczą przez Komisję Ustawodawczą Senatu RP w zakresie projektu ustawy **o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach** (*druk senacki nr [754](#)* dostępny na senackiej stronie internetowej), działając na podstawie art. 79a ust.1 Regulaminu Senatu, zwracam się z prośbą o sporządzenie opinii w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w projekcie.

W związku z przyjętym harmonogramem prac legislacyjnych, bardzo proszę o przedłożenie przedmiotowej opinii do dnia **23 maja 2018 r.**

Z wyrazami szacunku,

Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej

/-/ Stanisław Gogacz



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX KADENCJA**

Warszawa, dnia 6 marca 2018 r.

Druk nr 754

**Pan
Stanisław KARCZEWSKI
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 76 ust. 1 Regulaminu Senatu, my niżej podpisani senatorowie wnosimy o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach.

Do reprezentowania nas w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniamy senator Grażynę Sztark.

W załączeniu przekazujemy projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

(-) Mieczysław Augustyn
(-) Marek Borowski
(-) Bogdan Borusewicz
(-) Barbara Borys-Damięcka
(-) Jarosław Duda
(-) Piotr Florek
(-) Wiesław Kilian
(-) Bogdan Klich
(-) Andrzej Kobiak
(-) Jan Filip Libicki

(-) Jadwiga Rotnicka
(-) Jan Rulewski
(-) Sławomir Rybicki
(-) Waldemar Sługocki
(-) Grażyna Sztark
(-) Piotr Wach
(-) Jerzy Wcisła
(-) Barbara Zdrojewska
(-) Piotr Zientarski

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach

Art. 1. W ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. poz. 1485, z 2017 r. poz. 579 oraz z 2018 r. poz. 138) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 12 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Jeżeli wniesiono zawiadomienia o zamiarze zorganizowania dwóch lub większej liczby zgromadzeń, które mają zostać zorganizowane chociażby częściowo w tym samym miejscu i czasie, i nie jest możliwe ich odbycie w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, o pierwszeństwie wyboru miejsca i czasu zgromadzenia decyduje kolejność wniesienia zawiadomień. W przypadku gdy wniesione zawiadomienie nie spełniało wymagań określonych w art. 10, o kolejności wniesienia tego zawiadomienia decydują data, godzina i minuta jego ponownego wniesienia, o ile tak wniesione zawiadomienie spełnia te wymagania.”;

2) w art. 14 uchyla się pkt 3;

3) art. 26 otrzymuje brzmienie:

„Art. 26. Do zgromadzeń, o których mowa w art. 21, przepisy art. 17 i art. 19 ust. 1, 5 i 7 stosuje się odpowiednio.”;

4) uchyla się rozdział 3a;

5) art. 27 otrzymuje brzmienie:

„Art. 27. Uczestnicy zgromadzenia spontanicznego nie mogą zakłócać przebiegu zgromadzenia organizowanego w trybie przepisów rozdziału 2 lub 3.”;

6) w art. 28 w ust. 1 pkt 5 otrzymuje brzmienie:

„5) zakłóca przebieg zgromadzenia organizowanego w trybie przepisów rozdziału 2 lub 3.”.

Art. 2. Do zgromadzeń, w przypadku których przed dniem wejścia w życie ustawy wniesiono zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Celem projektu ustawy jest przywrócenie stanu prawnego jaki obowiązywał przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach z dnia 13 grudnia 2016 r. tj. przywrócenie pełnego i efektywnego korzystania przez obywateli oraz inne podmioty z konstytucyjnej wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich.

Zasadniczym celem uchwalonej przez Sejm w dniu 13 grudnia 2016 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach było wprowadzenie nowej kategorii zgromadzeń – zgromadzeń cyklicznych (rozdział 3a).

Na podstawie obecnie obowiązujących przepisów ustawy – Prawo o zgromadzeniach zgromadzenia cykliczne mają pierwszeństwo w wyborze miejsca i czasu przed innymi zgromadzeniami organizowanymi na podstawie ustawy (art. 12). Na podstawie jednej decyzji wojewody dane zgromadzenie cykliczne może się odbyć w okresie nie dłuższym niż 3 lata od zorganizowania pierwszego z cyklu zgromadzeń (art. 26d).

Pierwotnie uchwalona ustawa – Prawo o zgromadzeniach z dnia 24 lipca 2015 r. była realizacją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12. W wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał że „gwarancje wolności zgromadzeń wynikające z art. 57 Konstytucji dotyczą wszelkich form pokojowego zgromadzania się osób. Obejmują one zatem zarówno zgromadzenia uprzednio zorganizowane i notyfikowane, jak i spontaniczne, stanowiące odpowiedź na bieżące wydarzenia w przestrzeni publicznej. Organy władzy publicznej powinny zapewnić warunki realizacji wolności pokojowego zgromadzania się niezależnie od tego, w jakiej formie jednostki chcą z niej korzystać. Nie ma zatem podstaw, aby na gruncie art. 57 Konstytucji różnicować zgromadzenia z punktu widzenia zakresu ich ochrony, stosując kryterium sposobu organizacji danego zgrupowania osób.”.

Rozwiązania przyjęte w ostatniej nowelizacji ustawy były już na etapie procedowania szeroko dyskutowane i krytykowane.

Ostatnia nowelizacja ustawy wprowadziła swoistą hierarchię zgromadzeń, określoną przez podmiot organizujący zgromadzenie i cel tego zgromadzenia, decydującą o pierwszeństwie w ich zorganizowaniu w określonym miejscu i czasie.

Było to odstępstwo od obowiązującej wówczas zasady, na podstawie której, decydująca o pierwszeństwie w wyborze miejsca i czasu jest kolejność zgłoszeń.

Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, iż takie przepisy prawa ograniczają możliwość odbywania kilku zgromadzeń w tym samym miejscu i czasie.

Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim orzecznictwie wskazuje, że uczestnicy kontrademonstracji mają prawo wyrażać swoją niezgodę z demonstrantami. Państwo ma więc obowiązek ochrony prawa do zgromadzania się obu demonstrujących grup i poszukiwania środków mniej restrykcyjnych, które co do zasady umożliwiłyby odbycie obu demonstracji.

Jak wynika z wytycznych OBWE/BDiPCz – Komisji Weneckiej w sprawie Wolności Pokojowych Zgromadzeń państwo ma obowiązek działania w celu ułatwienia przeprowadzenia zgromadzeń jednoczesnych tj. dwóch lub więcej zgromadzeń odbywających się w tym samym czasie i miejscu. Przeprowadzenie każdego zgromadzenia należy ułatwić w możliwym zakresie, w celu zachowania zgodności z zasadą niedyskryminacji. Obowiązkiem państwa jest zapobieganie zakłóceniom zgromadzenia w razie organizowania kontrademonstracji, które powinny być zdefiniowane w prawie jako zgromadzenia zwołane w celu wyrażenia niezgody z poglądami przedstawionymi podczas głównego zgromadzenia i odbywające się niemal w tym samym czasie i miejscu, co zgromadzenie, z którym się nie zgadzają. Dodatkowo jeżeli istnieje ryzyko zakłócenia zgromadzenia przez kontrademonstrację, państwo ma obowiązek działania w celu zapobiegania takim zakłóceniom i zapewnienia odpowiedniej ochrony porządku publicznego, aby kontrademonstracje mogły odbywać się w zasięgu wzroku i słuchu ich uczestników oraz w miarę możliwości podejmować środki zapewniające możliwość odbycia się wszystkich zgromadzeń, a nie wykorzystywania zgłoszenia zgromadzeń jednoczesnych tytułem usprawiedliwienia dla nakładania nieuzasadnionych ograniczeń.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił również uwagę na zmianę ustawy polegającą na dodaniu w art. 14 punktu 3. Zmiana ta prowadzi do tego, aby organ gminy mógł wydać decyzję o zakazie zgromadzenia już notyfikowanego w przypadku, gdy to zgromadzenie ma się odbyć w miejscu i czasie, w których odbywają się zgromadzenia organizowane cyklicznie. Takie rozwiązanie zdaniem Rzecznika rodzi zastrzeżenia z punktu widzenia zasady zaufania

obywateli do państwa i prawa tj. zasady wyrażonej w art. 2 Konstytucji, gdyż osoby zgłaszające zamiar zwołania zgromadzenia mogą oczekiwać, że zgłoszone skutecznie zgromadzenie odbędzie się. Zmiany wprowadzone w tym zakresie podważają tę pewność.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich „rozwiązania zaproponowane w ustawie stanowią ograniczenie wolności zgromadzeń publicznych i związanej z nią wolności wypowiedzi w sposób, który nie może być uznany za konieczny i niezbędny w demokratycznym państwie prawnym, a tym samym nie są spełnione przesłanki wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale również m.in. art. 11 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.”

2. Różnice między obowiązującym a projektowanym stanem prawnym

Na podstawie art. 26a ustawy – Prawo o zgromadzeniach w przypadku organizowania zgromadzeń przez tego samego organizatora, w tym samym miejscu lub na tej samej trasie co najmniej cztery razy w roku, według opracowanego terminarza lub co najmniej raz w roku, w dniach świąt państwowych i narodowych, które odbywały się w ciągu ostatnich trzech lat, chociażby nie w formie zgromadzeń, mających na celu w szczególności uczczenie doniosłych i istotnych dla historii Rzeczypospolitej Polskiej wydarzeń, organizator ma możliwość zwrócenia się z wnioskiem do wojewody o wyrażenie zgody na cykliczne organizowanie tych zgromadzeń. We wniosku organizator jest zobowiązany do uzasadnienia celu cyklicznego organizowania zgromadzeń. Jednocześnie na podstawie art. 12 ustawy zgromadzenia cykliczne mają pierwszeństwo w wyborze miejsca i czasu przed innymi zgromadzeniami organizowanymi na podstawie ustawy.

Zgodnie z art. 26d ustawy na podstawie jednej decyzji o wyrażeniu zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń zgromadzenia te mogą odbywać się w okresie nie dłuższym niż 3 lata od przeprowadzenia pierwszego z cyklu zgromadzeń.

Na podstawie art. 14 pkt 3 ustawy, w przypadku wydania przez wojewodę zgody na organizację zgromadzeń cyklicznych organ gminy został zobowiązany do niezwłocznego wydania decyzji zakazującej przeprowadzenia zgromadzenia zgłoszonego wcześniej.

W projekcie ustawy proponuje się uchylenie przepisów dotyczących zgromadzeń cyklicznych tj. rozdziału 3a ustawy, a w konsekwencji również art. 14 pkt 4 oraz odpowiednią modyfikację art. 12, art. 26 – art. 28 ustawy.

3. Rozwiązania szczegółowe

W art. 1 w pkt 4 projektu ustawy proponuje się uchylić przepisy wprowadzone ustawą z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach dotyczące zasad organizowania zgromadzeń cyklicznych. Konsekwencją tej zmiany są zmiany zaproponowane w art. 1 w pkt 1–3, 5 i 6.

Dodatkowo art. 12 ustawy zawiera zwrot niedookreślony „w szczególności w odległości mniejszej niż 100 m pomiędzy zgromadzeniami”. Posługiwanie się zwrotami niedookreślonymi w ustawie najczęściej skutkuje wątpliwościami interpretacyjnymi, wobec powyższego proponuje się zrezygnowanie takiego rozwiązania. Pozostałe zmiany w art. 12 ustawy mają związek z zaproponowanym usunięciem z ustawy przepisów o zgromadzeniach cyklicznych.

Projekt ustawy zawiera przepis przejściowy, na podstawie którego nowe przepisy znajdą zastosowanie do zgromadzeń, w przypadku których wniesiono przed dniem wejścia w życie ustawy zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia.

4. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.