

Ustawa

z dnia

o zmianie ustawy - Prawo o zgromadzeniach oraz ustawy - Kodeks wykroczeń

Art. 1. W ustawie z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art.1:

a) uchyla się ust. 2,

b) dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Zgromadzeniem publicznym jest zgromadzenie organizowane na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób.”;

2) po art. 1 dodaje się art. 1a w brzmieniu:

„1a. Zgromadzenia publiczne dzielą się na:

1) zgromadzenia zwykłe, przez które należy rozumieć zgrupowanie co najmniej 15 osób, zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska;

2) zgromadzenia spontaniczne, przez które należy rozumieć zgrupowanie co najmniej 15 osób, zwołane w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w związku z zaistniałym wydarzeniem nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia, związanym ze sferą publiczną, którego odbycie w innym terminie byłoby bezcelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej.”;

3) art. 5 otrzymuje brzmienie:

„Art. 5. 1. Postępowanie w sprawach dotyczących zgromadzeń zwykłych należy do zadań zleconych organów gminy.

2. Postępowanie w sprawach dotyczących zgromadzeń spontanicznych należy do zadań komendantów powiatowych (miejskich) Policji, a na obszarze m. st. Warszawy – komendantów rejonowych Policji.

3. Organem odwoławczym od decyzji wydanych w sprawach, o których mowa w ust. 1, jest wojewoda.”;

¹ Zmiany niniejszej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1999 r. Nr 41, poz. 412, z 2000 r. Nr 12, poz. 136, z 2001 r. Nr 46, poz. 499 oraz z 2002 r. Nr 153, poz. 1271.

4) art. 6 otrzymuje brzmienie:

„Art. 6. 1. Zgromadzenia publiczne wymagają uprzedniego zawiadomienia organu gminy w przypadku zgromadzenia zwykłego, komendanta powiatowego (miejskiego) Policji w przypadku zgromadzenia spontanicznego, a na obszarze m. st. Warszawy – komendanta rejonowego Policji właściwego ze względu na miejsce gromadzenia.

2. Jeżeli zgromadzenia zwykłe organizowane są w pobliżu siedzib przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych, misji specjalnych i organizacji międzynarodowych korzystających z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych, organ gminy zawiadamia właściwego ze względu na miejsce zgromadzenia komendanta policji oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

3. Rada gminy określi miejsca, w których organizowanie zgromadzeń publicznych nie wymaga zawiadomienia.”;

5) w art. 7:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Organizator zgromadzenia publicznego, o którym mowa w art. 1a pkt 1, zawiadamia organ gminy, w godzinach pracy urzędu gminy, w taki sposób, aby wiadomość o zgromadzeniu dotarła nie później niż na 4 dni, a najwcześniej 30 dni przed datą zgromadzenia.”,

b) ust. 2 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3. miejsce i datę, godzinę rozpoczęcia, planowany czas trwania, przewidywaną liczbę uczestników oraz projektowaną trasę przejścia albo przejazdu, jeżeli przewiduje się zmianę miejsca w czasie trwania zgromadzenia.”;

6) po art. 7 dodaje się art. 7a w brzmieniu:

„Art. 7a. 1. Organizator zgromadzenia publicznego, o którym mowa w art. 1a pkt 2, zawiadamia właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, a na obszarze m. st. Warszawy – komendanta rejonowego Policji w taki sposób, aby wiadomość o zgromadzeniu dotarła nie później niż na 24 godziny przed planowanym rozpoczęciem zgromadzenia.

2. Zawiadomienie powinno zawierać następujące dane:

- 1) imię i nazwisko albo nazwę osoby prawnej lub innej organizacji, jeśli w jej imieniu organizuje zgromadzenie;
- 2) numer PESEL, o ile został nadany, w odniesieniu do cudzoziemców – numer dokumentu tożsamości, a w przypadku osób prawnych - numer KRS;

- 3) miejsce i cel zgromadzenia;
- 4) datę i godzinę rozpoczęcia oraz przewidywany czas trwania;
- 5) ewentualnie przewidywany program zgromadzenia lub też założenia co do jego programu;
- 6) numer telefonu kontaktowego lub faks.

3. Sposób organizacji zgromadzeń spontanicznych nie może utrudniać ruchu na drogach publicznych, a w szczególności powodować zmian w jego organizacji.”;

7) art. 8 otrzymuje brzmienie:

„Art. 8. Organ gminy zakazuje zgromadzenia zwykłego, jeżeli:

- 1) jego cel lub odbycie sprzeciwiają się niniejszej ustawie lub naruszają przepisy ustaw karnych;
- 2) odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach.”;

8) art. 9 otrzymuje brzmienie:

„Art. 9. 1. Decyzja o zakazie zgromadzenia zwykłego powinna być doręczona organizatorowi bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu 24 godzin od dnia zawiadomienia.

2. Odwołanie wnosi się bezpośrednio do organu gminy, w ciągu 24 godzin od doręczenia decyzji.

3. Wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji.

4. Organ gminy przekazuje odwołanie wraz z aktami sprawy do wojewody w tym samym dniu, w którym je otrzymał.

5. Decyzję wydaną w wyniku rozpatrzenia odwołania doręcza się organizatorowi bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu 24 godzin od otrzymania odwołania.

6. Ostateczna decyzja o zakazie zgromadzenia zwykłego uniemożliwia zwołanie w tej samej sprawie zgromadzenia spontanicznego.”;

9) w art. 11 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Komendant powiatowy (miejski) Policji, a na obszarze m. st. Warszawy – komendant rejonowy Policji informuje właściwy organ gminy o planowanym zgromadzeniu spontanicznym.”;

10) w art. 12:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Zgromadzenie zwykle może być rozwiązane przez przedstawiciela organu gminy, a zgromadzenie spontaniczne przez przedstawiciela komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, a na obszarze m. st. Warszawy – komendanta rejonowego Policji, jeżeli jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub gdy narusza przepisy niniejszej ustawy albo przepisy ustaw karnych, a przewodniczący, uprzedzony o konieczności rozwiązania zgromadzenia, wzbrania się to uczynić.”,

b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Organizatorowi oraz uczestnikowi zgromadzenia przysługuje prawo odwołania się od decyzji w sprawie rozwiązania zgromadzenia w terminie 3 dni od dnia rozwiązania zgromadzenia; przepis art. 9 ust. 5 stosuje się odpowiednio.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2007r. Nr 109, poz. 756 oraz z 2008 r. Nr 141, poz. 888) w art. 52 1 § 1 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) przewodniczy zgromadzeniu po rozwiązaniu go przez właściwy organ lub przez przewodniczącego.”.

Art. 3. Rady gmin określą miejsca, o których mowa w art. 6 ust. 3, w porozumieniu z właściwymi komendantami powiatowymi (miejskimi) Policji, a na obszarze m. st. Warszawy – komendantami rejonowymi Policji, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 4. Do spraw wszczętych i nie zakończonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy mają zastosowanie przepisy dotychczasowe.

Art. 5. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Wolność zgromadzeń gwarantuje art. 57 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. To samo prawo gwarantuje art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami, ratyfikowanej przez Polskę 19.01.1993 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) oraz art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) ratyfikowanego przez Polskę w 1977 r.

W świetle przepisu art. 57 Konstytucji RP każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenia tej wolności może przewidywać tylko ustawa, jednakże można je wprowadzić tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony wskazanych wartości, a mianowicie: bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty danej wolności lub prawa.

Wytyczne wydane przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OSCE/ODHIR), opracowane przez panel ekspertów, dotyczący wolności zgromadzeń (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly) wskazują, że możliwość pokojowej i niezwłocznej (spontanicznej) odpowiedzi (reakcji) na jakies zdarzenie, wydarzenie jest istotą (esencją) wolności zgromadzeń.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 lipca 2008r., sygn. akt P 15/08 wskazał, że „zwolnienie zgromadzeń spontanicznych z powinności notyfikacji ograniczałoby jednocześnie działanie instrumentu gwarancyjnego, ochronnego, służącego realizacji wolności zgromadzeń”. Spontaniczne zgromadzenia powinny być traktowane jako spodziewana (raczej niż wyjątkowa) cecha zdrowej demokracji. Wymaganie wcześniejszego zgłoszenia odbycia zgromadzenia jest uzasadnione istnieniem pozytywnych obowiązków państwa w zakresie ułatwiania korzystania z wolności zgromadzeń oraz ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego oraz praw i wolności innych osób. Procedura zgłaszania nie powinna być uciążliwa ani biurokratyczna, gdyż podważyłoby to wolność zgromadzeń poprzez zniechęcenie tych, którzy chcieliby odbyć zgromadzenie.

Powyższe okoliczności uzasadniają konieczność dokonania zmian w ustawie Prawo o zgromadzeniach z zakresie wprowadzenia do obowiązującej ustawy rozwiązań dotyczących tzw. zgromadzeń spontanicznych.

Wskazanie komendantów powiatowych (miejskich) Policji, a na obszarze m. st. Warszawy – komendantów rejonowych Policji jako organu, któremu dokonuje się notyfikacji zgromadzenia spontanicznego znajduje uzasadnienie historyczne w ustawie z dnia 11 marca 1932r. o zgromadzeniach², gdzie posterunek policji państwowej mógł stanowić pośrednie ogniwo w procedurze przyjmowania zawiadomień. Takie rozwiązanie zapewni możliwość zabezpieczenia i nadzoru administracyjnego zgromadzeń spontanicznych, w tym również przewidzianych w dni wolne i święta, a zatem gdy organy administracji nie prowadzą działalności. Podstawowy cel wprowadzenia obowiązku notyfikacji zgromadzeń, zarówno zwykłych, jak i spontanicznych, stanowi możliwość zabezpieczenia uczestnikom zgromadzenia tak jego odbycia, jak i bezpiecznego przebiegu, z jednoczesnym poszanowaniem praw osób trzecich, nie będących jego uczestnikami. W przypadku zgromadzeń spontanicznych cel ten zostanie osiągnięty poprzez wyeliminowanie ogniwa pośredniczącego pomiędzy organizatorem zgromadzenia a policją, którym w odniesieniu do zgromadzeń zwykłych jest gmina. Przewidziane dodatkowe zadania dla komendantów powiatowych (miejskich) Policji w zakresie notyfikacji zgromadzeń spontanicznych będą miały charakter jedynie okresowy i krótkotrwały, nie wymagający poczynienia znacznych, dodatkowych nakładów, ponad obecnie istniejące.

Przepis art. 6 ust. 3 Prawa o zgromadzeniach nadaje organowi gminy uprawnienie do określenia miejsc, w których organizowanie zgromadzeń nie będzie wymagało wcześniejszego zgłoszenia. Z uwagi na swą fakultatywność przepis ten pozostał „martwy”. Nałożenie na gminy obowiązku wskazania takich miejsc niewątpliwie przyczyni się do zwiększenia swobody organizowania zgromadzeń. Przy czym należy wskazać, że obowiązkowe jest wskazanie jednego takiego miejsca, co nie stoi na przeszkodzie wyznaczeniu przez rady gminy większej liczby tych miejsc w zależności od możliwości. Proponowana zmiana art. 6 ust. 3 Prawa o zgromadzeniach nie wyłącza w żaden sposób swobody wyboru miejsca zgromadzenia przez jego organizatora, a jednocześnie może doprowadzić do zmniejszenia liczby zgromadzeń notyfikowanych.

Istota zgromadzeń spontanicznych uzasadnia rezygnację z procedury odwoławczej. Te same względy, które uzasadniają konieczność regulacji zgromadzeń spontanicznych, uzasadniają również odstąpienie w zakresie zgromadzeń spontanicznych od procedury wydawania decyzji o zakazie zgromadzenia.

² Art. 6 ust. 2: „Jeżeli zgromadzenie ma się odbyć poza siedzibą powiatowej władzy administracji ogólnej, zawiadomienie może być dokonane za pośrednictwem najbliższego posterunku policji państwowej”.

Obowiązek zawiadomienia właściwego organu terminie 24 godzin przed planowanym zgromadzeniem nie narusza konstytucyjnej wolności zgromadzeń. Wolność zgromadzeń nie ma charakteru nieograniczonego. Ograniczenie wolności wynikać może z konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej), ale również z ustawy, o czym wprost stanowi art. 57 zdanie drugie ustawy zasadniczej. Wskazany 24 godzinny termin na dokonanie notyfikacji zamiaru zorganizowania zgromadzenia stanowi dopuszczalne ograniczenie ustawowe wolności zgromadzeń.

Z art. 57 ustawy zasadniczej wynika ciążący na władzach publicznych obowiązek zabezpieczenia zgromadzenia przed możliwością ingerencji w nie osób trzecich nieprzychylnych danemu zgromadzeniu lub pragnących z innych powodów zakłócić jego przebieg (tak. B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Warszawa 2009, s. 290). Odstąpienie od obowiązku notyfikacji zgromadzenia spontanicznego de facto mogłoby stanowić również ograniczenie wolności zgromadzeń.

Pozbawienie prawa wniesienia odwołania od decyzji zakazującej zgromadzenia spontanicznego uzasadnione jest jego specyfiką. Przepis art. 78 ust. 1 ustawy zasadniczej gwarantuje prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji, jednakże przewiduje równocześnie wprowadzenie w tym zakresie wyjątków w drodze ustawy. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 12.06.2002r., sygn. akt P/13/01 wskazał, że odstępstwo od reguły wyznaczonej treścią normatywną art. 78 ustawy zasadniczej powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiłyby pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego. Za taką okoliczność uznać należy możliwość zagwarantowania realizacji wolności zgromadzenia.

Proponowana nowelizacja art. 7 ust. 1 i art. 9 ma na celu zagwarantowanie dokonania przez organ odwoławczy oceny decyzji organu wykonawczego gminy (miasta) o zakazie zgromadzenia zwykłego przed planowanym terminem tego zgromadzenia. Na konieczność nowelizacji ustawy w tym zakresie wskazał Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu w wyroku z dnia 3 maja 2007r. w sprawie Bączkowski i inni przeciwko Polsce (skarga nr 1543/06). W wyroku tym Trybunał uznał, że w tej sprawie doszło do naruszenia art. 11, art. 13 i art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, gdyż rozpatrzenie negatywnej decyzji organu I instancji nastąpiło już po dacie planowanego zgromadzenia publicznego. Zgodnie z dotychczasowym brzmieniem art. 7 ust. 1 - Prawo o zgromadzeniach zawiadomienie organu wykonawczego gminy o zgromadzeniu powinno nastąpić nie później niż na 3 dni, a najwcześniej na 30 dni przed datą zgromadzenia. Mając na uwadze określony w art. 9 tej ustawy termin na wydanie decyzji o zakazie zgromadzenia

publicznego – w terminie 3 dni od dnia zawiadomienia, nie później niż na 24 godziny przed planowanym terminem rozpoczęcia zgromadzenia – oraz termin na wniesienie odwołania od tej decyzji (3 dni), decyzja organu odwoławczego w wielu przypadkach mogła być i w praktyce była wydawana, po planowanym terminie rozpoczęcia zgromadzenia. Powodowało to iluzoryczność postępowania odwoławczego i nie gwarantowało należytej ochrony konstytucyjnej zasady organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich (art. 57 Konstytucji RP).

Wydłużenie terminu minimalnego, o którym mowa w art. 7 ust. 1, z dotychczasowych 3 dni do 4, przy jednoczesnym skróceniu terminów określonych w art. 9, zapewni rozpatrzenie odwołania od negatywnej decyzji organu I instancji przed planowanym terminem zgromadzenia publicznego. Zgodnie z tym przepisem organ wykonawczy gminy będzie miał maksymalnie 24 godziny, licząc od doręczenia zawiadomienia o planowanym zgromadzeniu, na wydanie i doręczenie decyzji o zakazie zgromadzenia od dnia zawiadomienia o planowanym zgromadzeniu. Odwołanie powinno zostać wniesione w ciągu 24 godzin od doręczenia decyzji negatywnej, przekazanie decyzji wraz z aktami sprawy przez organ gminy do organu drugiej instancji tym samym dniem, w którym to odwołanie zostało mu doręczone. Doręczenie decyzji organu pierwszej i drugiej instancji nie może być dokonane za pośrednictwem poczty, ponieważ nie doszłoby do zachowania tych krótkich terminów. Z tych samych względów wyłączona została możliwość wniesienia odwołania od decyzji negatywnej organu gminy za pośrednictwem poczty. Dzięki takiemu rozwiązaniu czas niezbędny do zakończenia postępowania ostateczną decyzją wynosi maksymalnie 3 dni (3 x 24 godziny). Wydłużenie dotychczasowego terminu minimalnego z dotychczasowych 3 do 4 dni gwarantuje doręczenie ostatecznej decyzji na 24 godziny przed planowanym terminem zgromadzenia.

W celu zapobieżenia przypadkom omijania zakazu odbycia zgromadzenia zwykłego należało wprowadzić ust. 6 w art. 9.

Przepis art. 7 ust. 2 pkt 3 w aktualnym brzmieniu wskazuje, że do zawiadomienia o planowanym zgromadzeniu należy dołączyć m. in. projektowaną trasę przejścia zgromadzenia. Literalna wykładnia tego przepisu sprowadza się, że możliwość przemieszczania uczestników zgromadzenia została ograniczona wyłącznie do ruchu pieszego. Ograniczenie to należy jednak pozostawić w odniesieniu do zgromadzeń spontanicznych. Krótki termin, jaki projekt ustawy przewiduje na notyfikację zgromadzeń spontanicznych, znacznie utrudniałby możliwość zapewnienia bezpieczeństwa przy ewentualnym przemieszczaniu się uczestników zgromadzenia za pomocą środków transportu.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które oddziałuje projektowana regulacja.

Proponowane w projekcie zmiany w ustawie – Prawo o zgromadzeniach dotyczą zapewnienia pełnej możliwości realizacji konstytucyjnej wolności zgromadzeń. Nie przewiduje się, aby proponowana nowelizacja wpłynęła na znaczne zwiększenie, czy też zmniejszenie liczby organizowanych zgromadzeń.

Dotychczasowe, fakultatywne uprawnienie rad gmin do wyznaczenia miejsc, w których organizowanie zgromadzeń publicznych nie wymaga zgromadzenia, zostało zastąpione obowiązkiem wyznaczenia tego rodzaju miejsc.

Komendanci powiatowi (miejscy) Policji, a na obszarze m. st. Warszawy – komendanci rejonowi Policji, zgodnie z projektem będą organem, któremu należy notyfikować zamiar odbycia zgromadzenia spontanicznego.

2. Wyniki przeprowadzonych konsultacji.

Projektowane zmiany będą przedmiotem konsultacji z Rzecznikiem Praw Obywatelskich i Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych. Ponadto, z uwagi na charakter projektowanych zmian, przedmiotowy projekt ustawy zostanie przedłożony do zaopiniowania Niezależnemu Samorządnemu Związkowi Zawodowemu „Solidarność”, Ogólnopolskiemu Porozumieniu Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych, Konfederacji Pracodawców Polskich, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, Związkowi Rzemiosła Polskiego oraz Business Centre Club – Związek Pracodawców .

Dodatkowo przedmiotowy projekt ustawy został przedłożony do zaopiniowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Niezależnie od powyższego projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach oraz ustawy – Kodeks wykroczeń został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, zgodnie z wymogami art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o *działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa* (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337).

3. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Przedmiotowy projekt nie będzie miał wpływu na dochody budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Koszty zabezpieczenia ewentualnych zgromadzeń są już obecnie ujmowane w budżecie Policji. Nie przewiduje się, aby w efekcie przedmiotowej nowelizacji w sposób znaczny wzrosła liczba zgromadzeń.

4. Wpływ regulacji na rynek pracy.

Przedmiotowa regulacja nie będzie miała wpływu na rynek pracy.

5. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

Projektowane zmiany ustawy-Prawo o zgromadzeniach nie będą miały wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

6. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny.

Omawiany projekt zmiany ustawy – Prawo o zgromadzeniach nie będzie miał wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

7. Skutki społeczne.

Proponowane zmiany przyczynią się do pełnej realizacji konstytucyjnej wolności zgromadzeń.