

UZASADNIENIE

Projektowana zmiana ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297, z późn. zm.) 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. Ustawa określająca zasady korzystania z zagwarantowanej w Konstytucji i aktach prawa międzynarodowego wolności zgromadzeń uchwalona została w okresie przemian ustrojowych, których ważną część stanowiło ustawodawstwo tworzące ramy dla korzystania z podstawowych wolności i praw. Przyjęte ponad 20 lat temu regulacje wymagają dostosowania do zaistniałych nowych zjawisk społecznych, nieznanych prawodawcy w okresie tworzenia prawa o zgromadzeniach. Istotą dostosowania, przy pełnym poszanowaniu wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, powinno być wprowadzenie unormowań, 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.

Ustrojodawca gwarantując wolność organizowania pokojowych zgromadzeń (art. 57 Konstytucji zdanie pierwsze) jednoznacznie dopuszcza możliwość jej ograniczenia w drodze ustawy (art. 57 zdanie drugie). Wolność zgromadzeń może być ograniczona na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że ograniczenie takie może zostać wprowadzone gdy jest konieczne w państwie demokratycznym dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego albo wolności i praw innych osób. Ratio legis rozwiązania przyjętego przez ustrojodawcę, to założenie, że cecha pokojowej manifestacji nie ma charakteru absolutnego, a realizacja wolności zgromadzeń, nie może niweczyć innych wolności i praw. Tak określone rygory ograniczenia

wolności zgromadzeń nakazują ważenie racji i wartości przemawiających za ich wprowadzeniem oraz dobra, które podlega ograniczeniu. Nie ulega wątpliwości, że zmiany społeczne jakie nastąpiły w ostatnich dwóch dekadach związane z praktycznie nieograniczonymi możliwościami komunikowania się oraz wykorzystywanie zgromadzeń do stosowania w formie wręcz zorganizowanej przemocy nakazują podjęcie przez organy państwa niezbędnych działań, w tym o charakterze prawnym. Konieczne jest przy tym ważenie wartości konstytucyjnych, tak by wprowadzane ograniczenia nie niweczyły istoty wolności zgromadzeń.

Projektowana ustawa przewiduje wprowadzenie obowiązku powiadamiania organu gminy o uczestnictwie w zgromadzeniach osób, których rozpoznanie z powodu ubioru, zakrycia twarzy lub zmiany wyglądu nie jest możliwe (art. 1 pkt 1 lit. b projektu ustawy – dodany ust. 3 w art. 3 w związku z art. 1 pkt 3 lit. b tiret drugie – dodany pkt 3a w ust. 2 art. 7).

Ratio legis projektowanej normy to z jednej strony stworzenie gwarancji dla wolności zgromadzeń realizowanej przez inne osoby (poprzez eliminację realnych zagrożeń ze strony osób, których nie można zidentyfikować), z drugiej zaś zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa osób trzecich oraz mienia. Jak wskazuje Europejski Trybunał Praw Człowieka, na państwie ciąży obowiązek pozytywne mające zapewnić skuteczne korzystanie z wolności zgromadzeń, jednym z nich jest obowiązek ochrony osób biorących udział w demonstracjach.

Projektowana regulacja wiąże dopuszczalność uczestnictwa w zgromadzeniach osób, których nie można zidentyfikować, z celem zgromadzenia. W szeregu przypadkach (m.in. zgromadzenia, których celem jest ochrona praw pracowniczych, wyrażenie sprzeciwu wobec działań określonych osób publicznych, a także ochrona zwierząt) stosowanie środków uniemożliwiających identyfikację uczestnika zgromadzenia wiąże się z jego

celem. W świetle projektu niedopuszczalne jest jedynie stosowanie przez uczestników zgromadzenia środków uniemożliwiających ich rozpoznanie, w przypadku gdy organizator zgromadzenia nie wskazał w zawiadomieniu informacji o tej okoliczności.

W opinii projektodawcy, przyjęte rozwiązanie, pozostaje w zgodzie z wymogami proporcjonalności ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Nie narusza ono istoty wolności zgromadzeń chroniąc przy tym inne wartości konstytucyjne. Celem tej regulacji jest uniknięcie sytuacji, w której w sposób sprzeczny z intencjami organizatorów zgromadzenia, uczestniczą w nim osoby, których rozpoznanie nie jest możliwe.

Przypomnieć należy, że uchwalona przez Sejm ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym wprowadzała do systemu prawnego regulację uniemożliwiającą uczestnictwo w zgromadzeniu osób, których identyfikacja nie jest możliwa. Została ona zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny (wyrok z dnia 10 listopada 2004 r. sygn. akt Kp 1/04). Po wydaniu w 2004 r. orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny nie podjęto dotychczas prac legislacyjnych mających na celu wprowadzenie w prawie o zgromadzeniach regulacji stanowiących podstawę do przeciwdziałania przekształcaniu zgromadzeń w manifestacje z udziałem agresywnych osób, których rozpoznanie nie jest możliwe, bezpośrednio zagrażających integralności fizycznej osób oraz mieniu mimo, że w wielu przypadkach dochodziło do poważnych naruszeń prawa, których skutkiem były nie tylko straty materialne ale również uszczerbek na zdrowiu uczestników legalnych manifestacji.

W celu eliminacji zagrożeń związanych z przeprowadzaniem w tym samym miejscu i czasie dwóch lub więcej zgromadzeń proponuje się wprowadzenie regulacji dopuszczającej ich odbycie w sytuacji, gdy możliwe jest oddzielenie demonstracji w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu

lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. Projektowany przepis w szczególności służy ochronie uczestników zgromadzenia ze strony kontrmanifestacji. W przypadku, gdy oddzielenie uczestników dwóch lub więcej zgromadzeń, które mają się odbyć w tych samych miejscach nie jest możliwe organ gminy wzywa organizatora zgromadzenia zgłoszonego później do modyfikacji czasu, miejsca lub trasy przejścia uczestników zgromadzenia. Rozwiązanie takie służy realizacji wolności zgromadzeń przy poszanowaniu bezpieczeństwa uczestników różnych zgromadzeń odbywających się w tym samym miejscu i czasie. W przypadku, gdy organizator zgromadzenia zgłoszonego później, mimo wezwania ze strony organu gminy do zmodyfikowania czasu, miejsca i trasy zgromadzenia nie dokonał wymaganych zmian, organ gminy zakazuje odbycia zgromadzenia (art. 1 pkt 5 lit.b projektu ustawy – dodany pkt 3 w art. 8).

Niezależnie od wprowadzonej przesłanki zakazu przeprowadzenia zgromadzenia proponuje się nadanie nowego brzmienia art. 8 ust. 2 (art. 1 pkt 5 lit. a projektu ustawy) stanowiącego podstawę rozwiązania zgromadzenia. Zmiana polega na objęciu tym przepisem także sytuacji, w której zagrożenie dla życia lub zdrowia albo mienia w znacznych rozmiarach stanowi odbycie dwóch lub więcej zgromadzeń w tym samym miejscu i czasie.

Ze względu na rolę jaką odgrywa przewodniczący zgromadzenia w zakresie zapewnienia pokojowego charakteru zgromadzenia proponuje się nadanie nowego brzmienia przepisowi określającemu zakres jego odpowiedzialności (art. 1 pkt 7 lit. b projektu ustawy – nowe brzmienie ust. 3 art. 10). Zgodnie z projektem przewodniczący obowiązany jest do prowadzenia zgromadzenia w taki sposób, aby zapobiec powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia. Projektowane rozwiązanie służy realizacji zasady pokojowego charakteru zgromadzenia poprzez zobowiązanie przewodniczącego do działań, których celem jest wyeliminowanie naruszeń prawa.

W celu zapobieżenia sytuacji, w której organizator zgromadzenia nie podejmuje aktywnych działań na rzecz jego przeprowadzenia w sposób pokojowy, zgodny z deklarowanym celem, proponuje się wprowadzenie wymogu, w myśl którego w przypadku, gdy organizatorem zgromadzenia jest osoba prawna lub podmiot niemający osobowości prawnej przewodniczącym zgromadzenia był członek władzy statutowej takiej osoby lub podmiotu (art. 1 pkt 7 lit. b projektu ustawy – nowe brzmienie ust. 2 art. 10).

Projektowana ustawa wprowadza ponadto:

- zakaz uczestniczenia w zgromadzeniach osób posiadających przy sobie wyroby pirotechniczne oraz materiały pożarowo niebezpieczne (art. 1 pkt 1 projektu ustawy – nowe brzmienie ust. 2 w art. 3). Materiały pirotechniczne zgodnie z ustawą z dnia 21 czerwca 2001 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (Dz. U. Nr 117, poz. 1007, z późn. zm.) stanowią odmianę materiałów wybuchowych. Ich używanie podczas zgromadzenia z udziałem dużej liczby osób, w sytuacji gdy brak jest możliwości przestrzegania niezbędnych wymogów bezpieczeństwa, może stanowić zagrożenie zdrowia lub życia. Takie ratio legis ma też zakaz dotyczący materiałów pożarowo niebezpiecznych,
- obowiązek informowania przez organ gminy Szefa Biura Ochrony Rządu o miejscu, dacie i przewidywanej liczbie uczestników zgromadzenia, w przypadku gdy zgromadzenie planowane jest w pobliżu obiektów podlegających ochronie Biura Ochrony Rządu (art. 1 pkt 2 projektu ustawy – dodany ust. 2a w art. 6). Jest to obowiązek analogiczny do istniejącego, zgodnie z którym o zgromadzeniach organizowanych w pobliżu siedzib przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych, misji specjalnych i organizacji międzynarodowych, organ gminy informuje właściwego komendanta Policji oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych (art. 6 ust. 2),

- ze względu na rolę przewodniczącego jako osoby kierującej przebiegiem zgromadzenia proponuje się dodanie przepisu nakładającego na przewodniczącego obowiązek posiadania wyróżników określających jego funkcję przekazanych przez organ gminy (art. 1 pkt 7 lit. c projektu ustawy – dodany ust. 3a w art. 10).
- obowiązek delegowania przez organ gminy swoich przedstawicieli na zgromadzenie, w przypadku gdy przewidywana liczba uczestników jest większa niż 500 osób lub istnieje ryzyko niebezpieczeństwa naruszenia porządku publicznego. Obowiązujący przepis stanowi jedynie o możliwości delegowania przez organ gminy swoich przedstawicieli na zgromadzenie. Nowa regulacja umożliwi organowi gminy sprawne reagowanie na ewentualne zakłócenia porządku publicznego (art. 1 pkt 8 projektu ustawy – nowe brzmienie art. 11 ust. 2),
- możliwość rozwiązania zgromadzenia także w przypadku niemożności skontaktowania się z jego przewodniczącym (po spełnieniu ustawowych warunków rozwiązania zgromadzenia). Zgodnie z obowiązującą regulacją rozwiązanie zgromadzenia możliwe jest wyłącznie wówczas, gdy decyzja ustna zostanie ogłoszona przewodniczącemu zgromadzenia. Taki stan prawny uniemożliwia rozwiązanie zgromadzenia w przypadku nieobecności przewodniczącego zgromadzenia, a przebieg zgromadzenia zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub gdy narusza w inny sposób przepisy prawne. Projekt przewiduje, że w takiej sytuacji rozwiązanie zgromadzenia następuje poprzez wydanie decyzji ustnej ogłoszonej publicznie uczestnikom zgromadzenia (art. 1 pkt 9 projektu ustawy – nowe brzmienie art. 12 ust. 2).

Projekt ustanawia w dodawanym do ustawy rozdziale 2a przepisy karne, które przewidują kary grzywny, po pierwsze – z tytułu niewykonania przez

przewodniczącego ciążących na nim obowiązków wynikających z potrzeby utrzymania lub przywrócenia pokojowego przebiegu zgromadzenia, i po drugie – z tytułu niewykonania przez inne osoby poleceń przewodniczącego podejmowanych w ramach ciążących na nim obowiązków.

Przedmiotem ochrony przepisów art. 13 a i 13b jest porządek i pokój publiczny, w tym pokojowy przebieg zgromadzenia publicznego. Zgromadzenie powinno przebiegać z poszanowaniem integralności fizycznej osób oraz mienia prywatnego i publicznego. Pojęcie „zgromadzenia pokojowego” wyklucza stosowanie przemocy oraz przymusu przez uczestników zgromadzenia, zarówno wobec innych uczestników, jak i wobec osób trzecich oraz funkcjonariuszy publicznych.

Odpowiedzialność za wykroczenie określone w art. 13a ogranicza się do przewodniczącego zgromadzenia, na którym ciąży obowiązek prawny: dbanie o zgodny z przepisami prawa przebieg zgromadzenia oraz zapobieganie powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia. Jest to wykroczenie indywidualne.

Odpowiedzialność sprawcy wykroczenia określonego w art. 13b będzie związana z zachowaniem sprzecznym z żądaniem (art. 10 ust. 4) lub zarządzeniem (art. 10 ust. 5) przewodniczącego.

Zgodnie z przepisem końcowym ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej i wejście w życie proponowanych w nim regulacji nie spowoduje skutków dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.