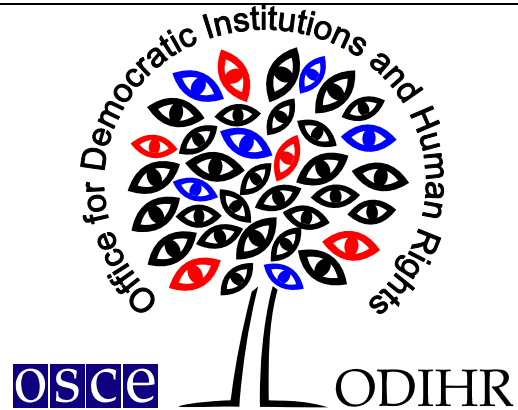


Warszawa, 21 maja 2012 r.

Opinia - Nr: FOA – POL/207/2012 (YA)

www.legislationline.org



**NOTA O PROJEKCIE USTAWY
O ZMIANIE USTAWY- PRAWO O ZGROMADZENIACH
W POLSCE**

opracowana przy udziale

**David Goldberger, Panel Ekspertów w Dziedzinie Wolności
Zgromadzeń OBWE/BDiPCz**

**Neila Jarmana, Panel Ekspertów w Dziedzinie Wolności Zgromadzeń
OBWE/BDiPCz**

**Yevgeniya Zhovtisa, Panel Ekspertów w Dziedzinie Wolności
Zgromadzeń OBWE/BDiPCz**

**Sergheia Ostafa, Panel Ekspertów w Dziedzinie Wolności
Zgromadzeń OBWE/BDiPCz**

**Muatar Khaidarovej, Panel Ekspertów w Dziedzinie Wolności
Zgromadzeń OBWE/BDiPCz**

SPIS TREŚCI

I WSTĘP

II ZAKRES ANALIZY

III STRESZCZENIE

IV ANALIZA PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE USTAWY – PRAWO O ZGROMADZENIACH W POLSCE

- 1. Międzynarodowe standardy wolności zgromadzeń**
- 2. Procedury zgłaszania zgromadzeń**
- 3. Jednoczesne zgromadzenia i kontrademonstracje**
- 4. Obowiązki organizatora**
- 5. Rozwiązanie zgromadzenia**
- 6. Skuteczne środki odwoławcze**

Załącznik 1: Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach

Załącznik 2: Prawo o zgromadzeniach

WSTĘP

1. Niniejsza Nota została przygotowana po spotkaniu przedstawicieli BDiPCz OBWE z panem Ryszardem Kaliszem, Przewodniczącym Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Podczas spotkania Przewodniczący Komisji poprosił BDiPCz o przedstawienie uwag do nowego tekstu nowelizacji, który został następnie, w dniu 14 maja 2012 r. przesłany przez jego biuro do BDiPCz. 17 maja 2012 r., BDiPCz zostało zaproszone przez pana Przewodniczącego Kalisza do wzięcia udziału we wspólnym posiedzeniu Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu Rzeczypospolitej. Posiedzenie będzie poświęcone projektowi nowelizacji Prawa o zgromadzeniach w Polsce, której przygotowanie zainicjowała Kancelaria Prezydenta, po ulicznych zamieszkach, jakie miały miejsce w Warszawie w dniu 11 listopada 2011 r. Poniższa nota została przygotowana, jako materiał pomocniczy do dyskusji nad projektem.

II ZAKRES ANALIZY

2. Przedmiotem Noty jest projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o zgromadzeniach w Polsce (nazywany dalej „projektem”). Przy takim ograniczeniu, Nota nie stanowi pełnej i wyczerpującej analizy obowiązującego ustawodawstwa dotyczącego wolności zgromadzeń w Polsce.
3. Nota ocenia i analizuje zgodność projektu z międzynarodowymi standardami ratyfikowanymi przez Polskę jak i w świetle drugiego wydania Wytycznych w Sprawie Wolności Pokojowych Zgromadzeń BDiPCz/OBWE oraz Komisji Weneckiej (dalej „Wytyczne OBWE/BDiPCz-Komisji Weneckiej”).
4. W świetle powyższego, BDiPCz/OBWE pragnie zauważyć, że niniejsza Nota pozostaje bez wpływu na jakiegokolwiek pisemne lub ustne zalecenia czy uwagi na temat Ustawy, jakie BDiPCz/OBWE może wyrażać w przyszłości.
5. Nota została przygotowana w oparciu o uwagi przekazane przez panów Davida Goldbergera, Neila Jarmana, Yevgeniya Zhovtisa, Sergheia Ostafa oraz panią Muatar Khaidarową, członków Panelu Ekspertów w Dziedzinie Wolności Zgromadzeń BDiPCz/OBWE. Nota została zatwierdzona przez wspomniany Panel Ekspertów w Dziedzinie Wolności Zgromadzeń, jako ciało kolegialne, i nie powinna być interpretowana jako dokument zatwierdzający uwagi na temat projektu, wyrażane przez poszczególnych członków Panelu, występujących w imieniu własnym.

III STRESZCZENIE

6. Wolność zgromadzeń jest fundamentalnym prawem demokratycznym i nie powinna podlegać interpretacji zawężającej. Prawo wolności pokojowych zgromadzeń, obok wolności zrzeszania się i wolności słowa, stanowi podstawę realizacji innych praw obywatelskich i politycznych wszystkich ludzi. Daje ona ludziom możliwość przekazania komunikatu światu zewnętrznemu, w tym władzom, którym może pomóc w rozpoznaniu palących problemów społecznych. Stosunek władz do pokojowych zgromadzeń jest także sprawdzianem ogólnego zaangażowania władz w kwestie praw człowieka na szerszą skalę.

7. Prawo wolności zgromadzeń dotyczy wszystkich rodzajów zgromadzeń, pod warunkiem, że są one pokojowe. Jako prawo „kwalifikowane” może ono podlegać pewnym ograniczeniom, jednak wszelkie dopuszczalne ograniczenia muszą spełniać trzy następujące warunki: muszą być przewidziane przez prawo, muszą być proporcjonalne oraz konieczne w społeczeństwie demokratycznym (tj. leżeć w interesie bezpieczeństwa narodowego lub publicznego, zapobiegać rozruchom lub przestępstwom, służyć ochronie zdrowia lub dobrych obyczajów lub ochronie praw i wolności innych).
8. Projekt stara się uregulować niektóre kwestie, które rzekomo powodowały problemy w praktyce, takie jak skuteczne nadzorowanie przez policję jednocześnie odbywających się zgromadzeń i kontrdemonstracji. Podczas analizowania zmian, wspomniano także o innych aspektach obecnego prawa, które wymagają uwagi ustawodawcy, a należą do nich brak skutecznych środków sądowych czy brak przepisów w sposób jednoznaczny regulujących sprawę jednoczesnych i spontanicznych zgromadzeń, a także kontrdemonstracji.
9. Projekt pozostawia miejsce na ulepszenie. Korzystne byłoby także dalsze uzupełnienie projektu tak, aby jego przepisy mogły być odpowiednio realizowane w praktyce. Z tego względu sformułowano następujące rekomendacje:

Rekomendacje dotyczące proponowanych zmian:

- A. Zachowanie dotychczasowego trzydniowego terminu na zgłoszenie zgromadzenia, tak jak to przewidziano w obecnie obowiązującej Ustawie i nieprzedłużanie tego okresu do sześciu dni (wraz z odpowiednim terminem na wniesienie odwołania);
- B. Zrezygnowanie z określania maksymalnego terminu dokonania zgłoszenia lub przynajmniej przedłużenie tego terminu do co najmniej 120 dni;
- C. Zniesienie konieczności ponownego zgłoszenia w przypadku wprowadzenia zmian w zgłoszeniu;
- D. Zapewnienie, by organizatorzy / przewodniczący zgromadzeń nie byli pociągani do odpowiedzialności za niedopełnienie swoich obowiązków, pod warunkiem, że dołożyli oni wszelkich starań, aby obowiązków tych dopełnić;
- E. Zniesienie wymogu załączenia zdjęcia organizatora lub upoważnionego przewodniczącego do zgłoszenia;
- F. Zniesienie wymogu posiadania podpisu i pieczęci gminy, jako elementów wyróżniających, które ma obowiązek posiadać przewodniczący podczas trwania zgromadzenia;
- G. Zdefiniowanie roli przedstawicieli gminy oddelegowanych na zgromadzenie;
- H. Zdefiniowanie w sposób bardziej precyzyjny zagrożenia „w znacznych rozmiarach”, o którym mowa w art. 1 projektu odwołującym się do 7a ust. 1;
- I. Ograniczenie przyczyn rozwiązania zgromadzenia do zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego lub niebezpieczeństwa wystąpienia przemocy bezpośredniej oraz stwierdzenie, że reakcja powinna być

proporcjonalna do przewidywanego zagrożenia oraz, że rozwiązanie całego zgromadzenia powinno być stosowane jako środek ostateczny;

- J. Usunięcie art. 13b, zawartego w art. 1 projektu, jako zbędnego;
- K. Wprowadzenie możliwości terminowego skorzystania z sądowych środków odwoławczych, po wyczerpaniu administracyjnych środków odwoławczych, przy odwoływaniu się od wcześniej wydanych zakazów zwoływania zgromadzeń;
- L. Jednoznaczne wprowadzenie sankcji administracyjnych wobec władz w przypadku, gdy sąd uzna, że zgromadzenie zostało bezprawnie rozwiązane.

Dodatkowe zalecenia dotyczące aktualnie obowiązującej Ustawy:

- M. Wprowadzenie możliwości odbywania spontanicznych zgromadzeń, w przypadku, gdy dokonanie wcześniejszego zgłoszenia uznaje się za niemożliwe;
- N. Jednoznaczne nałożenie na państwo obowiązku działania w celu umożliwienia odbywania jednoczesnych zgromadzeń lub kontrademonstracji w tym samym miejscu i czasie, w możliwym zakresie;
- O. Wskazanie terminu, w którym powiadomione organy władzy mają odpowiedzieć na zgłoszenie w przypadku posiadania określonych zastrzeżeń.

IV ANALIZA PROJEKTU

1. Międzynarodowe standardy wolności zgromadzeń

10. Niniejsza Nota została przygotowana w oparciu o międzynarodowe dokumenty, które są wobec Polski prawnie wiążące, w szczególności - Europejską Konwencję Praw Człowieka (dalej „EKPC”), która w art. 11, gwarantuje prawo do pokojowych zgromadzeń.¹ Co więcej, bogate orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej “ETPC”) ustanawia ważne punkty odniesienia, które następnie określają dopuszczalne granice prawa do wolności pokojowych zgromadzeń i zmniejsza ograniczenia, jakim może zgodnie z prawem podlegać korzystanie z tego prawa. Omawiane punkty odniesienia są powszechnie przyjęte, jako odzwierciedlające europejską i międzynarodową praktykę w tej dziedzinie.
11. Niniejsza Nota uwzględnia zobowiązania OBWE dotyczące wolności pokojowych zgromadzeń, które przewidują, że “[...] każdej osobie przysługuje prawo do

¹Konwencja Rady Europy o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, podpisana 4 listopada 1950 r., weszła w życie 3 września 1953 r. Pełen tekst konwencji jest zamieszczony na stronie <http://conventions.coe.int/treaty/EN/Treaties/html/005.htm> (ostatnio odwiedzonej 18 maja 2012 r.); Art. 11 mówi: “1. Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzenia się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. 2. Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i 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. Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń korzystania z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej”.

pokojowych zgromadzeń i demonstracji. Wszelkie ograniczenia, jakim może podlegać korzystanie z tych praw będą przewidziane przez prawo i spójne ze standardami międzynarodowymi.”²

12. Na koniec, niniejsza Nota opiera się także na niewiążących dokumentach międzynarodowych, w tym dokumentów o charakterze deklaracji lub zaleceń, które mają służyć jako pomoc w interpretacji stosownych umów międzynarodowych. Opinia w sposób szeroki odnosi się do Wytycznych OBWE/BDiPCz-Komisji Weneckiej.³

2. Procedury zgłaszania zgromadzeń

13. Terminarz dokonania zgłoszenia określony w art.1 projektu odwołującym się do art. 7 ust. 1 wymaga zawiadomienia “gminy w taki sposób, aby wiadomość o zgromadzeniu dotarła nie później niż na 6 dni, a najwcześniej 30 dni przed datą zgromadzenia.
14. Oczywistym jest, że władze potrzebują zgłoszeń, dla poczynienia stosownych przygotowań, które mogą być konieczne w celu zapewnienia utrzymania, ochrony oraz propagowania prawa do zgromadzeń. Niemniej, ustanowiony minimalny termin zgłoszenia z sześciodniowym wyprzedzeniem (zamiast trzech dni przewidzianych w obecnie obowiązującej Ustawie – prawo o zgromadzeniach, co jest oceniane jako zapis pozytywny) jest zbyt długi. Obowiązek zgłoszenia z tak dużym wyprzedzeniem w sposób nieunikniony doprowadzi do poważnego ograniczenia możliwości racjonalnie szybkiego reagowania przez obywateli na zdarzenia, w sprawie których chcieliby się zgromadzić, zwłaszcza, że obecna Ustawa – prawo o zgromadzeniach nie przewiduje spontanicznych zgromadzeń, które należy uznawać za element charakteryzujący zdrową demokrację. Władze winny zatem zabezpieczać i umożliwiać odbywanie spontanicznych zgromadzeń, pod warunkiem, że ich charakter jest pokojowy.⁴ Stwierdzenie to prowadzi do wniosku, iż mogą zdarzać się sytuacje, w których ludzie będą chcieli się zebrać, na przykład w ciągu trzech dni od jakiegoś zdarzenia, jednak w świetle proponowanych zmian zostanie to uznane za nielegalne. Okres obowiązkowego wyprzedzenia powinien być zatem tak krótki jak to możliwe, ponieważ terminowy dostęp do docelowego odbiorcy jest często bardzo istotny, gdy chodzi o występowanie w interesie publicznym.
15. Ponadto, art. 7 obowiązującej Ustawy powinien wskazać sytuacje, w których wcześniejsze powiadomienie nie jest uważane za możliwe. Jak już wspomniano powyżej, możliwość pokojowego i niezwłocznego zareagowania na jakieś zdarzenie, incydent, inne zgromadzenie lub wystąpienie jest zasadniczym elementem wolności zgromadzeń. Zgromadzenia spontaniczne z definicji nie są zgłaszane z

² Dokument ze Spotkania Kopenhaskiego w Sprawie Ludzkiego Wymiaru KBWE, Kopenhaga, 29 czerwca 1990 r., ust. 9(2).

³ Wytyczne OBWE/BDiPCz-Komisji Weneckiej w Sprawie Wolności Pokojowych Zgromadzeń, drugie wydanie, przygotowane przez Panel Ekspertów OBWE/BDiPCz w Dziedzinie Wolności Zgromadzeń oraz Europejską Komisję na Rzecz Demokracji przez Prawo w 2010 r. Pełen tekst Wytycznych OBWE/BDiPCz-Komisji Weneckiej w Sprawie Wolności Pokojowych Zgromadzeń jest zamieszczony na stronie <http://www.legislationline.org>

⁴ Por. Wspólna opinia OBWE/BDiPCz oraz Komisji Weneckiej o ustawie o zgromadzeniach publicznych w Kantonie Sarajewo (CDL-AD(2010)016), ust. 36

wyprzedzeniem, ponieważ co do zasady odbywają się w odpowiedzi na zdarzenie, którego nie można było racjonalnie przewidzieć⁵. Zalecane byłoby odniesienie się do tego zagadnienia poprzez zmiany w Ustawie.

16. Przedłużenie wymaganego okresu wyprzedzenia byłoby, w pewnych okolicznościach, równoznaczne z niedopełnieniem przez państwo spoczywającego na nim obowiązku działania na rzecz zapewniania wolności zgromadzeń. W opinii przyjętej niedawno przez BDiPcz OBWE i Komisję Wenecką⁶, wymagane pięciodniowe wyprzedzenie uznano za “wyjątkowo długie” i zostało ono zmniejszone do czterech dni roboczych, choć i ten okres został uznany za zbyt długi w porównaniu do niektórych państw należących do OBWE. Proponowana zmiana jest szczególnie niekorzystna w świetle obecnego brzmienia Ustawy, która przewiduje trzydniowe wyprzedzenie i jest spójna z rekomendacjami OBWE/BDiPcz oraz Komisji Weneckiej, zawartymi zarówno w Wytycznych OBWE/BDiPcz-Komisji Weneckiej, jak i ostatnio wydanych wspólnych opiniach.
17. Art. 1 projektu odwołujący się do art. 7 ust. 1 przewiduje także, że zgłoszenia nie można dokonać wcześniej niż na 30 dni przed planowanym zgromadzeniem. Nie wydaje się, aby istniał jakiś oczywisty powód, dla którego okres ten nie mógłby być przedłużony do co najmniej 90 dni. Tam gdzie to możliwe, zgromadzenia są planowane z dużym wyprzedzeniem i władze mogą także zostać powiadomione z wyprzedzeniem, aby poczynić konieczne przygotowania.
18. Art. 1 projektu odwołujący się do art. 7 ust. 2 pkt 1 stwierdza, że zgłoszenie winno zawierać następujące informacje: imię, nazwisko, datę urodzenia, zdjęcie i adres organizatora oraz nazwę i adres osoby prawnej lub innej organizacji, jeżeli “w jej imieniu organizuje on zgromadzenie”. Wymóg daty urodzenia wydaje się być niepotrzebnym wymogiem, a wymóg posiadania zdjęcia postawiony w tym przepisie, a także w art. 7 ust 2 pkt 1a) można uznać za wymóg uciążliwy, który powinien zostać zniesiony. Wymóg ten nie wydaje się uzasadniony, chyba że istnieją przekonujące dowody na to, że dane osoby przy okazji wcześniejszych zgromadzeń podawały władzom nieprawdziwe dane osobowe. Zaleca się zatem usunięcie tego przepisu, ponieważ zachęca on do prowadzenia kartotek ze zdjęciami aktywistów. Wystarczy wymóg, aby organizator miał przy sobie dokument tożsamości ze zdjęciem i miał w ubiorze wyróżniający go element, jak na przykład specjalny kapelusz lub opaskę, jeśli będzie taka konieczność. To powinno wystarczyć policji do zidentyfikowania organizatora podczas zgromadzenia.
19. Ponadto, ani obecnie obowiązująca ustawa ani proponowane zmiany nie przewidują terminu, w którym powiadomione organy władz byłyby zobowiązane do odpowiedzi na zgłoszenie, na przykład gdyby miały jakieś zastrzeżenia, co do terminu lub miejsca bądź wolały negocjować trasę przejścia zgromadzenia z organizatorami, pamiętając przy tym, że władze mogą być uprawnione do proponowania zmian jedynie w przypadku realnego zagrożenia dla przeprowadzenia zgromadzenia lub bezpieczeństwa jego uczestników oraz osób, które znajdują się w sąsiedztwie zgromadzenia. Organizatorzy muszą zostać powiadomieni o powodach podjęcia

⁵ Wspólna opinia OBWE/BDiPCz oraz Komisji Weneckiej o projekcie ustawy o zgromadzeniach w Republice Kirgiskiej (CDL-AD(2009)034), ust. 36; por. także Wspólna opinia OBWE/BDiPCz oraz Komisji Weneckiej o projekcie ustawy o porządku organizowania i przeprowadzania pokojowych zgromadzeń na Ukrainie (CDL-AD(2009)052), ust. 23.

⁶ Por., na przykład Wspólna opinia OBWE/BDiPCz oraz Komisji Weneckiej o ustawie o pokojowych zgromadzeniach na Ukrainie (CDL-AD(2010)033).

takiej decyzji. Dotychczas, przewidywano jedynie termin odpowiedzi, w przypadku gdy władze chcą zakazać zgromadzenia. Istotnym jest także, aby organizatorzy mieli możliwość odwołania się od decyzji organów państwowych do stosownych organów, w tym do sądu⁷.

3. Jednoczesne zgromadzenia i kontrdemonstracje

20. Państwo ma obowiązek działania w celu ułatwienia przeprowadzenia zgromadzeń jednoczesnych, tj. dwóch lub więcej niezwiązanych ze sobą zgromadzeń odbywających się w tym samym czasie i miejscu. Przeprowadzenie każdego zgromadzenia należy ułatwić w możliwym zakresie w celu zachowania zgodności z zasadą niedyskryminacji⁸. Ponadto obowiązkiem państwa jest zapobieganie zakłóceniom zgromadzenia w razie organizowania kontrdemonstracji – które powinny być zdefiniowane w prawie jako zgromadzenia zwołane w celu wyrażenia niezgody z poglądami przedstawianymi podczas głównego zgromadzenia i odbywające się niemal w tym samym czasie i miejscu, co zgromadzenie, z którym się nie zgadzają⁹.
21. Jednakże, proponowane zmiany niestety wydają się nie spełniać wyżej przedstawionych wymagań. Niezależnie od faktu, iż Ustawa nie przewiduje wyraźnie zgromadzeń jednoczesnych ani kontrdemonstracji, można założyć, że art. 1 projektu odwołujący się do art. 7a sugeruje tego rodzaju zgromadzenia publiczne, ponieważ odwołuje się do zgłoszonych zgromadzeń odbywających się „w tym samym czasie i miejscu lub na trasie przejścia”. Art. 7a ust. 1 stanowi, że choć organ władz powinien zezwolić na takie zgromadzenia, gmina ma prawo niezwłocznego wezwania „organizatora zgromadzenia zgłoszonego później do dokonania zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników” jeżeli „nie jest możliwe ich oddzielenie lub odbycie w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach”.
22. Przepis ten budzi szereg wątpliwości i potencjalnie zawiera margines do nadużyć. Po pierwsze, w przypadku zgromadzeń jednoczesnych projekt wyraźnie wymaga, aby w przypadku dwóch zgłoszeń dotyczących tego samego miejsca lub trasy, zgromadzenie zgłoszone jako pierwsze miało wyłączne prawo do danego miejsca. To może zachęcać do zajmowania na zasadzie pierwszeństwa miejsca zgromadzenia w złej wierze, na przykład przez kontrdemonstrantów, którzy mogą dowiedzieć się o planowanym zgromadzeniu zanim zostanie ono oficjalnie zgłoszone.
23. Po drugie, określenie „w znacznych rozmiarach” jest zbyt szerokie i może być przedmiotem niewłaściwej interpretacji, dlatego zaleca się jego doprecyzowanie w taki sposób, aby nie budziło wątpliwości prawnych. Ponadto art. 1 projektu odwołujący się do art. 7a ust. 3 zobowiązuje organizatora do zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników „w taki sposób, aby informacja o zmianie dotarła do organu gminy nie później niż na 4 dni przed datą zgromadzenia”. Przepis ten należy przerehabilitować w taki sposób, aby spełniał on

⁷ Wspólna opinia OBWE/BDiPCz oraz Komisji Weneckiej o projekcie ustawy o zgromadzeniach w Republice Kirgiskiej (CDL-AD(2009)034)

⁸ Wytyczne OBWE/BDiPCz-Komisji Weneckiej w sprawie Wolności Pokojowych Zgromadzeń, ust. 4.3, 122

⁹ Jw. ust. 4.4, 33, 45 i 101

odpowiednie standardy międzynarodowe, ponieważ obecnie stoi w sprzeczności z samą istotą wolności zgromadzania się. Ponadto, art. 8 ust. 3 przewiduje, że właściwe organy zakazują zgromadzenia, jeżeli „organizator (...) pomimo wezwania, o którym mowa w art. 7a ust. 1, nie dokonał we właściwym terminie zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników”. Wytyczne OBWE/BDiPCz-Komisji Weneckiej stanowią, że „organizator zgromadzenia nie powinien być zmuszany ani nakłaniany do przyjęcia jakichkolwiek alternatyw proponowanych przez władze, ani do negocjowania z władzami istotnych aspektów planowanego zgromadzenia, w szczególności jego czasu lub miejsca. Wymóg przeciwny podważałby istotę prawa do wolności pokojowych zgromadzeń”.¹⁰

24. Po trzecie, w przypadku kontrdemonstracji, jeżeli osoby wykonują swoje prawo do zgromadzenia się w celu wyrażenia ich niezgody z poglądami wyrażanymi przez inne zgromadzenie, istnieje ryzyko zakłócenia zgromadzenia przez kontrdemonstrację i państwo ma obowiązek działania w celu zapobiegania takim zakłóceniom i zapewnienia odpowiedniej ochrony porządku publicznego, aby kontrdemonstracje mogły odbywać się w zasięgu wzroku i słuchu ich uczestników¹¹. Ponadto władze powinny w miarę możliwości podejmować środki zapewniające możliwość odbycia wszystkich zgromadzeń, a nie wykorzystywać zgłoszenia zgromadzeń jednoczesnych tytułem usprawiedliwienia dla nakładania nieuzasadnionych ograniczeń¹².
25. W związku z tym zaleca się zmianę brzmienia art. 7a ust. 1, zawartego w art. 1 projektu tak, aby było ono zgodne z międzynarodowymi standardami poprzez określenie obowiązku działania państwa w zakresie umożliwiania organizacji dwóch lub więcej zgromadzeń w tym samym miejscu i czasie. Władzom powierza się obowiązek zapewnienia ochrony pokojowych zgromadzeń niezależnie od stopnia nasilenia kontrowersji, jakie mogą wywoływać publicznie wyrażane poglądy i opinie. Ponadto art. 7a ust. 3, który zobowiązuje wezwanego organizatora do zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia i ponownego zawiadomienia nie później niż na cztery dni przed datą zgromadzenia, należy usunąć. Przepis ten nie daje marginesu elastyczności: gdy zawiadomienie o zgromadzeniu zostało złożone, późniejsze zmiany powinny być możliwe tak długo, jak długo organ gminy i organy ochrony porządku publicznego są informowane o zmianach przed rozpoczęciem zgromadzenia, aby mogły się odpowiednio dostosować, gdyż pierwotne zgłoszenie umożliwi im rozpoczęcie przygotowań. Władze mogą przyjąć lub odrzucić zmiany dotyczące czasu lub miejsca zgromadzenia, kierując się okolicznościami właściwymi dla każdej sprawy oraz racjonalnym rozpatrzeniem czasu, miejsca i sposobu organizacji zgromadzenia, jednakże drobne zmiany czasu lub miejsca nie powinny wymagać nowego zgłoszenia.
26. Zaleca się również zrewidowanie zapisów art. 6 ust. 2b, zawartego w art. 1 projektu, ponieważ jego obecne brzmienie może wprowadzać w błąd: zgromadzenie może mieć więcej niż jednego organizatora lub może nie mieć żadnego organizatora (w przypadku zgromadzeń spontanicznych), a sposób zredagowania tego przepisu (przynajmniej w jego tłumaczeniu na język angielski) pozostawia wrażenie, że ustawodawca nie wziął pod uwagę takich możliwości.

¹⁰ Wytyczne OBWE/BDiPCz-Komisji Weneckiej w sprawie Wolności Pokojowych Zgromadzeń, wydanie II, ust. 103

¹¹ Por. Wytyczne OBWE/BDiPCz-Komisji Weneckiej w sprawie Wolności Pokojowych Zgromadzeń, wydanie II, ust. 4.4

¹² Por. orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Ollinger przeciwko Austrii

4. Obowiązki organizatora

27. Organizatorem zgromadzenia jest osoba (osoby), w której imieniu jest zgłaszane zgromadzenie. Ustawa nie określa kto jest organizatorem, jednak art. 1 projektu odnoszący się do art. 10 ust. 2 definiuje „przewodniczącego zgromadzenia”, który jest jego organizatorem, „chyba że powierzy on swoje obowiązki, w formie pisemnej, innej osobie”, takie upoważnienie załącza się do składanego zawiadomienia.
28. Projekt wydaje się koncentrować na jednej osobie jako organizatorze lub „przewodniczącym” zgromadzenia. Wytyczne OBWE/BDiPCz-Komisji Weneckiej określają organizatora jako osobę lub osoby, które „ponoszą główną odpowiedzialność za zgromadzenie. Można definiować organizatora jako osobę, w której imieniu dokonano pierwotnie zgłoszenia”¹³. Ponadto w przypadku zgromadzeń spontanicznych może zdarzyć się, że nie będzie można zidentyfikować organizatora zgromadzenia¹⁴. O ile nie jest to kwestia tłumaczenia, próba wyznaczenia jednej osoby odpowiedzialnej za wszystko – „przewodniczącego” – wydaje się mieć na celu znalezienie kogoś, kogo można pociągnąć do odpowiedzialności za wszelkie wykroczenia w trakcie zgromadzenia, a nie ochronę wolności pokojowych zgromadzeń jako takich. W istocie byłoby dość trudno ustalić, kto jest przewodniczącym w przypadku zgromadzenia, które ma kilku organizatorów lub jest na przykład zorganizowane spontanicznie i nie ma jednego czy kilku identyfikowalnych organizatorów. Pożytecznym byłoby zawarcie w projekcie przepisu, który wymagałby, aby przewodniczący (szczególnie w przypadku gdyby zgromadzenia spontaniczne były uregulowane w ustawie) został zidentyfikowany z rozpoczęciem zgromadzenia.
29. Przy rozpatrywaniu wolności zgromadzeń nieuchronnie dochodzi do podniesienia kwestii odpowiedzialności: lokalne władze wykonawcze, policja, organizatorzy zgromadzeń i ich uczestnicy mogą ponosić odpowiedzialność w różnej formie. Art. 1 projektu odnoszący się do art. 10 ust. 3 stanowi, że przewodniczący zgromadzenia odpowiada za „zgodny z przepisami prawa przebieg zgromadzenia” oraz „jest obowiązany do przeprowadzenia go w taki sposób, aby zapobiec powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia”, a także powinien podjąć w tym celu przewidziane w prawie środki. Wysoce zaleca się ponowne rozpatrzenie tego przepisu: organizatorzy (czy przewodniczący w tym przypadku) nie powinni być odpowiedzialni za niewykonanie swoich obowiązków, jeżeli dołożyli należytej staranności, aby je wykonać, a także nie powinni być odpowiedzialni za egzekwowanie prawa (utrzymanie porządku publicznego), ponieważ jest to rola policji. Podobnie, nie powinni ponosić odpowiedzialności za działania poszczególnych uczestników (lub za działania osób, które nie są uczestnikami)¹⁵. Nie powinni być oskarżani o przestępstwa i wykroczenia popełnione przez inne osoby bez mocnych i wiarygodnych dowodów, że sami brali w nich udział¹⁶. Tego rodzaju

¹³ Wytyczne OBWE/BDiPCz-Komisji Weneckiej w sprawie Wolności Pokojowych Zgromadzeń, wydanie II, ust. 185

¹⁴ Jw. ust. 127

¹⁵ Jw. Rozdział A – ust. 5.7.

¹⁶ Jw. ust. 111; patrz też orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Ezelin przeciwko Francji, ust. 53.

odpowiedzialność jest nadmierna i niezgodna z gwarantowaną w prawie międzynarodowym wolnością zgromadzeń.

30. Podobnie zaleca się usunięcie art. 13a, zawartego w art. 1 projektu, który nakłada kary na przewodniczącego za niezapobieżenie naruszeniom porządku publicznego, gdy nie wykonuje on „obowiązków, o których mowa w art. 10 ust. 3 lub nie podejmuje środków przewidzianych w art. 10 ust. 4 i 5”. Zasadnicze znaczenie ma fakt, by funkcje egzekwowania prawa leżały w gestii policji, a nie organizatorów, przewodniczących czy uczestników. Rola organizatora zgromadzenia nie jest podobna do roli funkcjonariusza organu ochrony porządku publicznego i prawo może jedynie wymagać od niego, aby dołożył należytej staranności dla zapewnienia pokojowego charakteru zgromadzenia poprzez powstrzymanie się od przemocy i apelowanie do uczestników zgromadzenia o powstrzymanie się od przemocy, jednak nie może wymagać pełnienia funkcji służb ochrony porządku publicznego. Art. 13b również przypisuje przewodniczącym prerogatywy z zakresu egzekwowania prawa poprzez uznanie za przestępstwo niezastosowanie się uczestnika do żądania przewodniczącego. Proponowany artykuł powinien być usunięty, gdyż istniejące przepisy prawa, które zakazują zakłócania porządku publicznego, stosowania przemocy i innych zachowań przestępczych powinny być wystarczające w tym celu.
31. Zgodnie z art. 1 projektu odwołującym się do art 10 ust. 3a, przewodniczący „jest obowiązany do nieprzerwanego posiadania elementów wyróżniających, w tym identyfikatora zawierającego określenie funkcji jako przewodniczącego zgromadzenia, zdjęcie przewodniczącego zgromadzenia, imię i nazwisko przewodniczącego zgromadzenia, podpis właściwego przedstawiciela organu gminy, pieczęć organu gminy”. Zaleca się zrewidowanie tego przepisu. Za wystarczające należy uznać posiadanie przez organizatora/przewodniczącego dokumentu tożsamości (na przykład dowodu osobistego, paszportu lub prawa jazdy) wraz z kopią złożonego zgłoszenia. Wymóg podpisu i pieczęci organu gminy jest niejasny: ustawodawstwo wyraźnie przewiduje procedurę zgłaszania, co oznacza, że wnioskodawca nie musi ubiegać się o zgodę władz na przeprowadzenie zgromadzenia. Włączenie takiego wymogu może być uznane za zrównanie zgłoszenia z ubieganiem się o wydanie zgody lub pozwolenia na przeprowadzenie zgromadzenia przez właściwe władze, co zgodnie ze standardami międzynarodowymi jest niedopuszczalne.

5. Rozwiązanie zgromadzenia

32. Zasadniczo rozwiązanie zgromadzenia powinno być postrzegane jako środek ostateczny. Dopóki zgromadzenia są pokojowe, władze powinny umożliwiać ich organizowanie. Zgodnie z art. 1 projektu odwołującym się do art. 12 ust. 1, zgromadzenie może być rozwiązane, 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”.
33. Art. 1 projektu odwołujący się do art. Art. 11 ust. 1 stanowi, że organ gminy może delegować na zgromadzenie swoich przedstawicieli oraz że ich delegowanie jest obowiązkowe, jeżeli przewidywana liczba uczestników jest większa niż 500 lub jeżeli istnieje niebezpieczeństwo naruszenia porządku publicznego w trakcie trwania zgromadzenia. Przepis ten nie definiuje jednak roli, jaką mają odgrywać przedstawiciele organu gminy, czy na przykład będą występować jako obserwatorzy

monitorujący zgodność zgromadzenia z uprzednio nałożonymi, dopuszczalnymi ograniczeniami czy też będą pełnić funkcję mediatorów rozwiązujących problemy, jakie mogą się pojawić w trakcie zgromadzenia. Funkcje inne niż określone powyżej mogą okazać się problematyczne.

34. Co do zasady, przyczyny rozwiązania zgromadzenia należy ograniczyć do zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego lub groźby użycia przemocy bezpośredniej i nie może ono nastąpić zanim funkcjonariusze organów ochrony porządku publicznego nie podejmą wszelkich racjonalnych środków w celu umożliwienia zorganizowania zgromadzenia i jego ochrony przed szkodliwymi działaniami, tj. jeżeli nie występuje bezpośrednie zagrożenie przemocą. Ponadto byłoby korzystne uzupełnienie brzmienia omawianego przepisu o stwierdzenie, że reakcja powinna być proporcjonalna do przewidywanego zagrożenia. Ustawodawstwo powinno wyraźnie rozróżniać demonstrantów stosujących przemoc od demonstrantów, którzy jej nie stosują oraz osoby, które popełniają czyny niedozwolone. Nie należy rozwiązywać całego zgromadzenia na podstawie czynów popełnionych przez jedną osobę lub grupę osób. Władze powinny podjąć odpowiednie działania w celu usunięcia takich osób zamiast rozwiązywania zgromadzenia czy deklarowania, że jest ono niezgodne z prawem.
35. W istocie Wytyczne OBWE/BDiPCz-Komisji Weneckiej wyraźnie wskazują, że rozwiązanie zgromadzenia nie powinno mieć miejsca wtedy, gdy małe grupki uczestników zgromadzenia zachowują się agresywnie. W takich przypadkach należy podjąć działania wobec takich osób. Podobnie, jeżeli prowokatorzy stają się uczestnikami pokojowego zgromadzenia, władze powinny podjąć odpowiednie działania, aby wykluczyć takie osoby ze zgromadzenia zamiast rozwiązywania zgromadzenia lub stwierdzania jego niezgodności z prawem¹⁷.

6. Skuteczne środki odwoławcze

36. Zgodnie z Wytycznymi OBWE/BDiPCz-Komisji Weneckiej, prawo do skutecznych środków odwoławczych obejmuje prawo do odwołania od ograniczeń lub zakazów nałożonych na zgromadzenie. Choć możliwość wstępnego rozpatrzenia przez organy administracji może zredukować obciążenie sądów, to w przypadku, gdy takie rozpatrzenie nie zadawała wnioskodawcy powinna być przewidziana procedura odwołania do niezależnego sądu. Odwołania powinny być rozpatrywane szybko i w odpowiednim czasie, aby zmiany decyzji wydanej przez władze i ostateczne orzeczenie w jej przedmiocie miały miejsce przed terminem zgromadzenia podanym w zgłoszeniu.¹⁸
37. Art. 1 projektu odwołujący się do art. 9 określa postępowanie administracyjne wydawania decyzji o zakazie zgromadzenia oraz szybką ścieżkę odwoławczą od takiej decyzji do organu administracji wyższego szczebla. Nie przewiduje on jednak możliwości odwołania się od takiego zakazu do sądu w podobnie szybki sposób, ponieważ art. 13 Ustawy stanowi, że skargi na decyzje wnosi się do Naczelnego Sądu Administracyjnego „w terminie 3 dni od dnia doręczenia decyzji” a „sąd wyznacza rozprawę nie później niż w terminie 7 dni od dnia wniesienia do niego skargi, chyba

¹⁷ Wytyczne OBWE/BDiPCz-Komisji Weneckiej w sprawie Wolności Pokojowych Zgromadzeń, wydanie II, ust. 112, 167.

¹⁸ Jw. ust. 137

że zachodzą przeszkody formalne”. Środki odwoławcze nie mogą być uznane za skuteczne, jeżeli stosowne decyzje są wydawane w postępowaniu odwoławczym po terminie zgromadzenia. „Dla efektywności korzystania z wolności zgromadzeń istotne jest, by obowiązujące prawo zawierało rozsądne terminy, w granicach których władze państwowe powinny działać przy wydawaniu decyzji. Obowiązujące przepisy stanowiły terminy na złożenie przez skarżących ich wniosków. Władze nie były natomiast zobowiązane przez jakiegokolwiek obowiązujące przepisy do wydania ostatecznej decyzji przed planowaną datą demonstracji.”¹⁹

38. Art. 1 projektu odwołujący się do art. 12 ust. 2 i 3 przewiduje możliwość późniejszego odwołania od decyzji o rozwiązaniu zgromadzenia, podczas gdy art. 12 ust. 1 stanowi, że „zgromadzenie może być rozwiązane przez przedstawiciela organu gminy, jeżeli jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub gdy narusza przepisy niniejszej ustawy albo przepisy ustaw karnych ...”. Przepis ten wprowadza stosunkowo niski próg dla rozwiązania zgromadzeń wymieniając jako przyczynę zagrożenie dla porządku publicznego, którego ocena może okazać się bardzo subiektywna i nie wymaga obiektywnego dowodu faktycznego zagrożenia dla porządku publicznego. Ponadto prawo do odwołania w ciągu trzech dni od rozwiązania zgromadzenia nie jest zbyt skutecznym środkiem, jeżeli prawo wyraźnie nie przewiduje konsekwencji administracyjnych dla władz w razie uznania przez sąd, że rozwiązały one zgromadzenie niezgodnie z prawem. Obecne brzmienie przepisów nie wydaje się zabezpieczać odpowiedzialności prawnej władz w tym przypadku.

[koniec tekstu]

¹⁹ Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Bączkowski i inni przeciwko Polsce, ust. 83