

CZY ZAKAZAĆ UCZESTNIKOM ZGROMADZEŃ ZASŁANIANIA TWARZY? ANALIZA PREZYDENCKICH PROJEKTÓW ZMIANY PRAWA O ZGROMADZENIACH

Bartosz Wilk, wilkbartosz@tlen.pl
Uniwersytet Szczeciński, Wydział Prawa i Administracji
ul. Narutowicza 17a, 70-240 Szczecin



STRESZCZENIE

W artykule dokonano analizy projektów zmiany ustawy – Prawo o zgromadzeniach, wnoszonych przez Prezydenta RP. Analiza dotyczyła propozycji zakazania uczestniczenia w zgromadzeniach osób, których nie można zidentyfikować. Projekty analizowano pod kątem spełnienia konstytucyjnych warunków ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela. Po dokonaniu analizy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 2004 r. oraz projektów z 2011 r. i 2013 r. autor stanął na stanowisku, że proponowany zakaz jest ograniczeniem zbyt daleko ingerującym w wolność zgromadzeń.

Słowa kluczowe: wolność zgromadzeń, Prawo o zgromadzeniach, Konstytucja RP, ograniczanie wolności i praw, porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne.

Should covering of faces be banned for the participants of manifestations? The analysis of presidential projects about the change in the Law of assembly

ABSTRACT

The article analyzes the projects of change Law on Assemblies, presented by the President. The analysis concerned the proposal to prohibit people, who can not be identified, to participate in the assemblies. The projects were analyzed for the fulfillment of the conditions of limiting constitutional rights and freedoms of man and citizen. Following an analysis of the judgment of the Constitutional Court in 2004 and projects from 2011 and 2013, author stood by the position that the proposed prohibition is a restriction too far interfering to the freedom of assembly.

Keywords: freedom of assembly, the Law on Assemblies, Constitution, limiting the freedoms and rights, public policy, public security.

WPROWADZENIE

Wolność zgromadzeń została uregulowana w art. 57 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹, który stanowi o tym, że każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenia tej wolności określa w swych przepisach m. in. ustawa – Prawo o zgromadzeniach².

Wolność zgromadzeń jest także gwarantowana przez regulacje międzynarodowe. Stanowią o niej: art. 11 europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności³ oraz art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁴. Wolność ta ma fundamentalne znaczenie w państwie demokratycznym, bowiem stanowi sposób wyrażania opinii, poglądów i stanowisk przez obywateli. Ma to znaczenie zarówno dla samej jednostki (jako przejaw jej autonomii), jak i dla spraw publicznych, gdyż stanowi formę społecznej komunikacji⁵. Umożliwienie korzystania z wolności zgromadzeń jest warunkiem koniecznym do realizacji innych konstytucyjnych wolności i praw (np. prawa wyrażania poglądów ujętego w art. 54 Konstytucji RP)⁶. Dzięki wolności zgromadzeń obywatele mogą wpływać na sposób działania władzy publicznej, a przez to pośrednio sprawować zwierzchnictwo jako Suweren⁷.

W literaturze wskazuje się na dwa elementy konieczne do zaistnienia zgromadzenia, których łączne spełnienie odróż-

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2.04.1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

2 Ustawa z dn. 5.07.1990 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2013 r., poz. 397), dalej jako: Prawo o zgromadzeniach.

3 Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dn. 4.11.1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

4 Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dn. 19.12.1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

5 P. Suski, *Zgromadzenia i imprezy masowe*, Warszawa 2010, s. 89.

6 Zob. J. Blicharz, *Prawo o zgromadzeniach*, Warszawa 2013, s. 15.

7 P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998, s. 19. Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 18.01.2006 r., K 21/05, Legalis nr 72315.

nia nadto zgromadzenie od innego zebrania ludzi w jednym miejscu i w jednym czasie. Pierwszym z nich jest zgrupowanie co najmniej kilku ludzi w jednym miejscu (w tym przejawia się kolegialny wymiar zgromadzenia), drugim natomiast jest wewnętrzny, psychologiczny związek pomiędzy osobami zgromadzonymi⁸. Wskazuje się, że „ten psychiczny związek osób uczestniczących w zgromadzeniu zakłada chęć wzajemnej wymiany poglądów lub opinii, a więc, operując językiem socjologii – pewną interakcję, zachowania uczestników winny być nakierowane na wzajemne oddziaływanie”⁹. W związku z tym, *per exemplum*, zebranie ludzi w kinie tudzież teatrze nie jest zgromadzeniem, gdyż ludzi składających się na te zgrupowania nie wiąże chęć wspólnego wyrażenia stanowiska czy opinii. W tym przypadku brakuje elementu interakcji uczestników.

Omawiana konstrukcja odnosząca się do zgromadzeń jest, z punktu widzenia normatywnego, wolnością. Organy państwa powinny, co do zasady, przyjąć wobec niej bierną postawę (*non facere*). Inaczej jest natomiast w przypadku prawa (uprawnienia), które wymaga do swojej realizacji aktywnej postawy innego podmiotu, na którym ciąży skorelowany z danym prawem (uprawnieniem) obowiązek. W odniesieniu do wolności zgromadzeń, pożądanym byłby brak regulacji prawnych w tym zakresie.

Niemniej jednak w polskim systemie prawnym obecne są regulacje dotyczące różnych konstytucyjnych wolności. Wynikają one z dwóch względów. Po pierwsze, są one wprowadzane w celu zapewnienia efektywniejszego realizowania wolności. Po drugie, regulacje prawne ograniczają wolności celem ochrony innych konstytucyjnych wartości (do których należą przede wszystkim pozostałe wolności i prawa człowieka i obywatela).

W niniejszym artykule omówione zostaną przepisy Prawa o zgromadzeniach (oraz proponowane ich zmiany), należące do drugiej grupy, czyli te, które zmierzają do ograniczenia wolności zgromadzeń celem ochrony innych konstytucyjnych wartości. Ograniczanie konstytucyjnych wolności i praw nie może następować w drodze arbitralnych rozstrzygnięć ustawodawcy. Wykluczenie owego woluntaryzmu ustawodawczego jest istotą demokratycznych ustrojów, w których szczególną rolę pełnią wolności i prawa, chronione przed ich nadmiernym ograniczaniem tudzież unicestwieniem. Z tego powodu, na początku omówione zostaną warunki, które muszą być spełnione w przypadku ograniczania konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, a w dalszej kolejności zostaną poddane analizie w porządku chronologicznym wniesione przez Prezydenta RP projekty ustaw (tzw. projekty prezydenckie¹⁰), nowelizujących Prawo o zgromadzeniach w zakresie, w jakim przewidywały one zakaz udziału w zgromadzeniach osób, których wygląd (np. zasłonięcie twarzy¹¹) uniemożliwiał ich identyfikację. Przeprowadzona analiza dotyczy stanu prawnego na 31.12.2014 r.

WARUNKI OGRANICZANIA KONSTYTUCYJNYCH WOLNOŚCI I PRAW CZŁOWIEKA I OBYWATELA

Przepisy Prawa o zgromadzeniach w dużej mierze reglamentują wolność zgromadzeń. Należy z naciskiem podkreślić, że o ile dopuszczalnym jest ingerowanie w konstytucyjne wolności i prawa, o tyle muszą zostać spełnione pewne warunki. Wynikają one z przepisów Konstytucji RP, zgodnie z którymi ograniczenia w tym zakresie mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób¹². Ograniczenia nie mogą nadto naruszać istoty wolności i praw¹³.

W literaturze wskazuje się, że normy wysłowione w przytoczonym art. 31 ust. 3 Konstytucji RP dają podstawę do wyróżnienia dwóch aspektów reglamentowania konstytucyjnych wolności i praw: aspektu formalnego i aspektu materialnego¹⁴. Aspekt formalny sprowadza się do ustanawiania ograniczeń w ustawie. Materialny aspekt zaś wskazuje konstytucyjne wartości, dla ochrony których konstytucyjne wolności i prawa mogą być ograniczane. Są to zgodnie z treścią

8 P. Czamy, B. Naleziński, dz. cyt., s. 14.

9 Tamże.

10 Z uwagi na tak zakrojony przedmiot niniejszego artykułu nie zostały poddane analizie tzw. poselskie projekty ustaw. W tym względzie interesujący, gdyż kontrowersyjny, jest projekt z dnia 15.06.2014 r. (wpłynął do Sejmu w dniu 27.06.2014 r.) dotyczący zmiany Prawa o zgromadzeniach, wniesiony przez posłów klubu parlamentarnego Solidarna Polska. Projekt ten zakładał, że rada gminy może stanowić szczegółowe przepisy dotyczące zgromadzeń. Projekt ten spotkał się z negatywną opinią Komisji Ustawodawczej ze względu na wątpliwości konstytucyjne, skutkiem czego nie nadano projektowi dalszego biegu.

11 W tytule niniejszego artykułu posłużono się zwrotem „zasłanianie twarzy”. Jest to, rzecz jasna, określenie potoczne, używane często w języku mediów. Niemniej jednak „zasłanianie twarzy” w sposób skrótowy i obrazowy podkreśla, co było z jednej strony celem projektowanych zmian, a z drugiej strony – stanem rzeczy, który zostałby osiągnięty, gdyby owe zmiany weszły w życie.

12 Art. 31 ust. 3 zd. 1, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, dz. cyt.

13 Art. 31 ust. 3 zd. 2, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...

14 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 101.

polskiej ustawy zasadniczej: bezpieczeństwo, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowie, moralność publiczne, wolności i prawa innych ludzi¹⁵.

W następnej kolejności wskazać można restrykcje dotyczące dopuszczalności i zakresu ograniczania konstytucyjnych wolności i praw. Po pierwsze, ograniczenia te są dopuszczalne, gdy nie ma innego sposobu ochrony wskazanych konstytucyjnych wartości¹⁶. Po drugie, ograniczenia muszą być proporcjonalne, co oznacza, że „mogą (...) następować tylko w zakresie niezbędnym (minimalnie koniecznym). Podstawową miarą ustalenia tego, co jest niezbędne, a co nadmierne, jest porównanie rangi (znaczenia) interesu publicznego, któremu dane ograniczenie ma służyć, i rangi (znaczenia) prawa czy wolności indywidualnej, której ograniczenie to ma dotyczyć”¹⁷. Po trzecie, nie mogą naruszać istoty wolności i praw, czyli powodować tego co, można byłoby określić jako „unicestwienie sensu całej ochrony tego prawa lub wolności”¹⁸.

W dalszej części artykułu zostaną przeanalizowane regulacje zawarte w prezydenckich projektach zmiany Prawa o zgromadzeniach, w kontekście omówionych przesłanek i warunków reglamentowania wolności i praw człowieka i obywatela.

USTAWA Z 2004 R. NOWELIZUJĄCA PRAWO O ZGROMADZENIACH

Prawo o zgromadzeniach zostało uchwalone 5.07.1990 r.¹⁹ W 1999 r. miała miejsce zmiana brzmienia art. 2 tego aktu prawnego związana z wejściem w życie ustawy o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady²⁰. Istotną zmianę przyniósł 2.04.2004 r., gdyż wówczas przyjęto ustawę nowelizującą dwa akty prawne: Prawo o zgromadzeniach i Prawo o ruchu drogowym²¹. Co ważne, Prezydent RP przed podpisaniem ustawy (co jest warunkiem wejścia w życie) w dniu 22.09.2004 r. złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, którego przedmiotem było prewencyjne zbadanie²² konstytucyjności jej przepisów.

Ustawa nowelizująca z 2004 r. regulowała m. in. kwestie zawiadomienia organu gminy o zgromadzeniu (wprowadzając obowiązek zawiadomienia organu gminy w taki sposób, aby wiadomość o zgromadzeniu dotarła nie później niż na 7 dni przed datą zgromadzenia, gdy przewidywalna liczba uczestników zgromadzenia nie przekracza 100 osób, co stanowiło wydłużenie terminu z dotychczasowych 3 dni do 7 dni); czy wymagane elementy, które musi zawierać zawiadomienie o zgromadzeniu. Te przepisy nie zostały zakwestionowane przez Prezydenta RP.

Zakwestionowano jednak zgodność z Konstytucją RP przepisu ustawy nowelizującej, który wprowadzał zakaz uczestnictwa w zgromadzeniach osób, których wygląd zewnętrzny uniemożliwia ich identyfikację²³. Zakwestionowano także przepis ustawy nowelizującej²⁴, który uprawniał do rozwiązania zgromadzenia w sytuacji, gdy osoby te były uczestnikami manifestacji²⁵, jak również przepis wprowadzający odpowiedzialność organizatora zgromadzenia za szkodę wyrządzoną przez uczestnika zgromadzenia podczas jego przebiegu lub bezpośrednio po jego rozwiązaniu²⁶. Wszystkie zakwestionowane przepisy zostały uznane przez Trybunał Konstytucyjny²⁷ za niezgodne z Konstytucją RP.

Istotna z punktu widzenia problemu badawczego poruszonego w niniejszym artykule, jest argumentacja Trybunału Konstytucyjnego dotycząca niekonstytucyjności zakazu uczestniczenia w zgromadzeniu osób, których wygląd uniemożliwiał identyfikację.

Prezydent we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego wskazał, że taka regulacja ogranicza wolność zgromadzeń poprzez zastosowanie niejasnych i nieprecyzyjnych przepisów, co powoduje niepewność adresatów tych przepisów co do zakresu ich praw i obowiązków, a nadto niepewność co do skutków prawnych zachowań niezależnych od woli i dzia-

15 Zob. przepis 12.

16 Zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dn. 26.04.1995 r., K 11/94, Legalis nr 10252.

17 L. Garlicki, dz. cyt., s. 102.

18 D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009, s. 92.

19 Ustawa z dn. 5.07.1990 r. – Prawo o zgromadzeniach, Dz. U. Nr 51, poz. 297.

20 Ustawa z dn. 7.05.1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz. U. Nr 41, poz. 412 ze zm.). Wprowadzona tą ustawą zmiana art. 2 Prawa o zgromadzeniach polegała na dodaniu do wskazanej jednostki redakcyjnej fragmentu stanowiącego o tym, że wolność zgromadzeń podlega ograniczeniom przewidzianym jedynie przez ustawy, niezbędnym do ochrony m. in. Pomników Zagłady.

21 Ustawa z dn. 2.04.2004 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 51, poz. 297 ze zm.).

22 Uprawnienie Prezydenta RP do prewencyjnej kontroli przepisów ustaw, czyli przed podpisaniem, wynika z art. 122 ust. 3 Konstytucji RP.

23 Art. 1 pkt 1, Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, dz. cyt., Art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej, zmienił art. 3 ust. 2 Prawa o zgromadzeniach.

24 Art. 1 pkt 6, Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach...

25 Art. 12 ust. 1 pkt 4, Prawo o zgromadzeniach, dz. cyt.

26 Art. 1 pkt 5, Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, dz. cyt.

27 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 10.10.2004 r., Kp 1/04, Legalis nr 66027.

łań uczestników zgromadzenia. Podniesiono także, że przepisy te umożliwiają władzom publicznym rozwiązywanie zgromadzeń bez względu na ich przebieg.

Co ciekawe, Prokurator Generalny w złożonym w ramach postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym stanowisku w pełni podzielił zarzuty i popierające je argumenty wskazane we wniosku Prezydenta RP. Marszałek Sejmu w złożonym piśmie procesowym także podzielił zarzuty podniesione przez Prezydenta RP.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że Konstytucja RP nie wymaga, aby manifestowanie poglądów następowało w sposób jawny. Wiele miejsca poświęcono temu, że wielce niejednoznacznym i nieprecyzyjnym jest pojęcie „wygląd zewnętrzny uniemożliwiający identyfikację uczestnika”, przez co przepisy nie gwarantują jednolitego stosowania ich przez organy władzy publicznej, a nadto sprzyjają arbitralnym rozstrzygnięciom. Przywołano liczne orzecznictwo odnoszące się do tego, że konstytucyjny wymóg regulowania ograniczeń wolności i praw w ustawie, nie sprowadza się tylko do obowiązku zachowania formy ustawy, ale oznacza także wymóg określonej szczegółowości regulacji ustawowej²⁸, która pozwoli po zapoznaniu się z brzmieniem przepisu wywnioskować, co i w jakich okolicznościach jest zakazane.

Trybunał stwierdził, że regulacja nie jest konieczna w świetle przepisów ustawy o Policji²⁹, które pozwalają reagować na mające miejsce podczas zgromadzeń incydenty, a tym samym pozwalają zapewnić bezpieczeństwo i porządek publiczny, chroniąc przy tym wartości wyrażone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. *Summa summarum*, zakwestionowane przepisy zostały uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z polską ustawą zasadniczą.

PROJEKT USTAWY NOWELIZUJĄCEJ Z 2011 R.

W dniu 11.11.2011 r. w Warszawie miały miejsce zamieszki podczas odbywających się na ulicach polskiej stolicy zgromadzeń. Ich skutkiem były znaczne szkody. W następstwie wydarzeń z 11.11.2011 r. Prezydent RP podjął działania zmierzające do skorzystania z instytucji inicjatywy ustawodawczej³⁰.

W dniu 24.11.2011 r. wpłynął do Sejmu³¹ prezydencki projekt nowelizacji Prawa o zgromadzeniach. Zakładał on wprowadzenie zakazu posiadania przez uczestników, obok dotychczasowego zakazu posiadania broni, materiałów wybuchowych i innych niebezpiecznych narzędzi, także wyrobów pirotechnicznych oraz materiałów pożarowo niebezpiecznych³². Kolejną zmianą było wprowadzenie obowiązku zawiadamiania przez organ gminy Szefa Biura Ochrony Rządu w sytuacji, gdy zgromadzenie organizowane byłoby w pobliżu obiektów podlegających ochronie BOR³³. W tym samym punkcie projektu ustawy nowelizującej wprowadzono ograniczenie odbywania zgromadzeń organizowanych przez dwóch lub więcej organizatorów w tym samym czasie, w miejscach lub na trasach przejścia, które są tożsame lub w części pokrywające się. Zgromadzenia takie, zgodnie z projektowaną regulacją, mogą się odbyć, jeżeli możliwe jest oddzielenie ich w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. Przewidziano także procedurę postępowania w takich sytuacjach (wezwanie organizatora zgromadzenia zgłoszonego później do dokonania zmiany czasu lub miejsca albo trasy przejścia uczestników)³⁴.

Ustawa nowelizująca regulowała obowiązek nieprzerwanego posiadania przez przewodniczącego zgromadzenia wyróżników określających jego funkcję, w które wyposaża go organ gminy³⁵, czy też wprowadzenie obowiązku delegowania przez organ gminy przedstawiciela, jeżeli liczba przewidywanych uczestników jest większa niż 500 osób lub jeżeli istnieje niebezpieczeństwo naruszenia porządku publicznego w trakcie trwania zgromadzenia³⁶ (dotychczas delegowanie przedstawicieli przez organ gminy było bezwarunkowo fakultatywne). Projekt wprowadzał do Prawa o zgromadzeniach rozdział 2a³⁷, w którym ustanowiono przepisy karne.

Z punktu widzenia niniejszego artykułu istotne jest to, że projekt przewidywał wprowadzenie zakazu uczestniczenia

28 Zob. *per exemplum* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 10.10.1998 r., K 39/03, OTK ZU nr 6/1998, poz. 99, tudzież wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12.01.2000 r., P 11/98, Legalis nr 46357.

29 Ustawa z dn. 6.04.1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.). Istotne z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa podczas zgromadzeń, w kontekście uczestnictwa osób, których nie można zidentyfikować, a które stwarzają niebezpieczeństwo naruszenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, są uprawnienia policjantów uregulowane w art. 15 przytoczonej ustawy.

30 Inicjatywa ustawodawcza przysługuje Prezydentowi RP na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji RP.

31 Druk sejmowy nr 35 z 2011 r.

32 Art. 1 pkt 2 lit, Druk sejmowy nr 35...

33 Art. 1 pkt 2, Druk sejmowy nr 35...

34 Art. 1 pkt 4, Druk sejmowy nr 35...

35 Art. 1 pkt 7 lit. c, Druk sejmowy nr 35...

36 Art. 1 pkt 8, Druk sejmowy nr 35...

37 Art. 1 pkt 10, Druk sejmowy nr 35...

w zgromadzeniach osób, których rozpoznanie z powodu ubioru, zakrycia twarzy lub zmiany jej wyglądu nie jest możliwe³⁸. Planowano obciążyć organizatora wymogiem poinformowania organu gminy o planowanym udziale w zgromadzeniu tych osób³⁹. Wypełnienie tego obowiązku powodowałoby, że w stosunku do zgłoszonych uczestników, których rozpoznanie nie będzie możliwe, nie obowiązywałby zakaz uczestniczenia w manifestacji.

W uzasadnieniu projektu nowelizacji wskazano, że przyjęte regulacje pochodzące z 1990 r. wymagają dostosowania do zaistniałych nowych zjawisk społecznych, które nie były znane ustawodawcy w 1990 r. Celem projektu była ochrona wolności zgromadzeń przez inne osoby (ochrona tej wolności w przypadku tzw. kontrmanifestacji), a także ochronę zdrowia i mienia⁴⁰, tudzież zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa osób trzecich i mienia⁴¹.

W odróżnieniu od ustawy z 2004 r. projekt z 2011 r. nie zakładał bezwzględnie zakazu uczestniczenia w zgromadzeniu osób, których rozpoznanie jest niemożliwe. Osoby takie mogłyby brać udział w zgromadzeniach, jeżeli organizator zgromadzenia powiadomiłby o tym organ gminy. Zaprojektowano zatem zakaz warunkowy uzależniony wyłącznie od dokonania przez organizatora zgłoszenia.

Propozycja omawianego zakazu nie znalazła poparcia już na wstępnym etapie procedowania ustawy⁴². Forum Obywatelskiego Rozwoju w złożonej opinii⁴³ wskazało na to, że obecnie obowiązujące Prawo o zgromadzeniach jest regulacją wystarczającą, gdyż pozwala skutecznie zapobiegać aktom przemocy. Zaznaczono nadto, że „projekt nowelizacji (...) jest przykładem jednej z tych ustaw, które pisane były pod wpływem wydarzeń, które mogą powodować niezadowolenie społeczne. (...) Wprowadzanie zmian pod wpływem jednostkowych wydarzeń, odbijających się głośnym echem w środowiskach masowego przekazu, nie odpowiada zatem zasadom prawidłowej legislacji”⁴⁴. Poza tym, na niedoskonałości owego projektu zwracały uwagę opinie legislacyjne ekspertów Biura Analiz Sejmowych⁴⁵.

Efektom prac parlamentarnych była ustawa z dnia 14.09.2012 r.⁴⁶ podpisana przez Prezydenta RP w dniu 4.10.2012 r. Uwzględniała ona zawarte w projekcie propozycje regulacji (choć zmodyfikowane w toku procesu legislacyjnego) z istotnym wyjątkiem – nie zawierała przepisów dotyczących zakazu udziału w zgromadzeniu osób, których rozpoznanie z powodu ubioru, zakrycia twarzy lub zmiany jej wyglądu nie będzie możliwe.

Podsumowując analizę prezydenckiego projektu z 2011 r. należy stwierdzić, że przewidywał on wiele rozwiązań, które znalazły poparcie w parlamencie i które znajdują się w obecnie obowiązującym Prawie o zgromadzeniach. Projekt przewidywał warunkowy zakaz uczestniczenia w zgromadzeniach osób, których „rozpoznanie z powodu ubioru, zakrycia twarzy lub zmiany jej wyglądu nie jest możliwe”, uzależniony od zgłoszenia informacji o udziale takich osób do organu gminy. Projektowana regulacja nie znalazła jednak poparcia, wskazywano na to, że nie jest ona konieczna, a nadto zbyt daleko ingeruje w wolność zgromadzeń. W dyskusji często odnoszono się do omawianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2004 r.

PROJEKT USTAWY NOWELIZUJĄCEJ Z 2013 R.

Zarówno w dniu 11.08.2012 r., jak i rok później, miały miejsce podobne zdarzenia do tych z 2011 r. Zamieszki i powstałe w ich skutku straty materialne stały się asumptem do kolejnego prezydenckiego projektu⁴⁷ ustawy nowelizującej Prawo o zgromadzeniach. Oprócz inicjatywy ustawodawczej Prezydent RP skierował list do posłów, w którym wyraził nadzieję na poparcie dla projektu⁴⁸. Wnioskodawca wskazał w liście bezpośrednią przyczynę projektu pisząc: „Liczę na to, że wyrażone, po wydarzeniach 11 listopada br., wstępne poparcie większości ugrupowań parlamentarnych dla idei

38 Art. 1 pkt 1 lit. b, Druk sejmowy nr 35...

39 Art. 1 pkt 3 lit. b, Druk sejmowy nr 35...

40 Druk sejmowy nr 35 z 2011 r., s. 6.

41 Druk sejmowy nr 35..., s. 7.

42 Już sprawozdanie podkomisji z 8.05.2012 r. w ramach prac po I czytaniu przewidywało skreślenie przepisów dotyczących zakazu udziału w zgromadzeniu osób, których rozpoznanie jest niemożliwe (zob. druk sejmowy nr 434 z 2012 r.).

43 Opinia Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR z dnia 6.03.2012 r. dotycząca przedłożonego przez Prezydenta RP projektu nowelizacji ustawy Prawo o zgromadzeniach (dostępna pod adresem: <https://www.for.org.pl/pl/a/2090,Opinia-FOR-do-projektu-nowelizacji-ustawy-Prawo-o-zgromadzeniach>, 29.12.2014 r.).

44 Tamże, s. 1.

45 Zob. K. Skotnicki, *Opinia prawna na temat prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych”, nr 2/2012, s. 113-118. Zob. także M. Szydło, *Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych”, nr 2/2012, s. 119-146.

46 Ustawa z dn. 14.09.2012 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. poz. 1115).

47 Projekt złożony w Sejmie w dniu 18.11.2013 r. (druk sejmowy nr 2023 z 2013 r.).

48 List Prezydenta RP do klubów parlamentarnych i do koła parlamentarnego z 18.11.2013 r., http://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultaktualnosc/9/2731/1/20131118_projekt_ustawy.pdf (29.12.2014 r.).

zmiany ustawy, pozwoli na szybkie przyjęcie rozwiązań sprzyjających bezpieczeństwu obywateli uczestniczących i nie uczestniczących w manifestacjach⁴⁹.

Projekt z 2013 r. przewiduje wprowadzenie zakazu uczestniczenia osób „których identyfikacja z powodu ubioru, zakrycia twarzy lub zmiany jej wyglądu nie jest możliwa”⁵⁰. Na mocy projektowanej nowelizacji wskazanie związku pomiędzy celem zgromadzenia a uczestnictwem w nim osób, których identyfikacja z powodu „zakrycia twarzy” jest niemożliwa, staje się obligatoryjnym elementem zawiadomienia organu gminy o zgromadzeniu⁵¹. Zgodnie z kolejnym proponowanym przepisem, jeżeli brak jest owego związku, a nadto jeżeli niemożność identyfikacji może spowodować zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, organ niezwłocznie wzywa organizatora do odstąpienia od planowanego uczestnictwa tych osób⁵². W sytuacji, gdy organizator nie dostosuje się do wezwania, organ gminy zakazuje zgromadzenia⁵³.

Zakazy uczestniczenia w zgromadzeniach osób mających zasłonięte twarze, przewidywane przez obydwie przeanalizowane prezydenckie projekty ustaw, mają ten sam cel. Jednakże, o ile projekt z 2011 r. stanowił o niemożności „rozpoznania”, o tyle projekt z 2013 r. stanowi o niemożności „identyfikacji” osób z powodu ubioru, zakrycia twarzy lub zmiany jej wyglądu⁵⁴. Nadto, o ile udział osób, których nie można zidentyfikować, na gruncie projektu nowelizacji z 2011 r. był możliwy wówczas, gdy organizator wskazał w zawiadomieniu udział takich osób, o tyle projekt z 2013 r. zakłada, że oprócz zgłoszenia wymagane jest wykazanie związku pomiędzy „zakryciem twarzy” a celem zgromadzenia⁵⁵. Ukazanie takiego związku ciążyłoby na organizatorze zgromadzenia. Na organie gminy spoczywałby natomiast obowiązek stwierdzenia istnienia (tudzież nieistnienia) tego związku oraz obowiązek stwierdzenia (tudzież niestwierdzenia) zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego poprzez udział w zgromadzeniu tych osób. W razie braku owego związku oraz zaistnienia zagrożenia dla wskazanych wartości związanych z uczestnictwem osób, których nie można zidentyfikować, stanowiłoby przesłankę zakazania zgromadzenia⁵⁶.

W uzasadnieniu projektu podkreślono, że proponowane regulacje stanowią kolejną próbę wprowadzenia przepisów zapobiegającym „przekształcaniu się zgromadzeń pokojowych w manifestacje z udziałem agresywnych osób, których rozpoznanie nie jest możliwe i którzy zagrażają bezpośrednio integralności fizycznej innych osób lub mienia”⁵⁷.

Należy z naciskiem wskazać, że podstawą zakazania zgromadzenia – zgodnie z projektem z 2013 r. – nie jest sam brak związku pomiędzy celem zgromadzenia i niemożnością jego identyfikacji. Musi być bowiem spełniona jeszcze druga przesłanka – stwierdzenie przez organ gminy zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, związanego z uczestnictwem osób, których nie można zidentyfikować⁵⁸. Zgodnie z treścią projektowanej regulacji dopiero łączne spełnienie tych przesłanek stanowi podstawę materialnoprawną wydania decyzji zakazującej zgromadzenia. Projekt z 2011 r. uzależniał możliwość uczestniczenia w zgromadzeniu „osób zamaskowanych” od zgłoszenia przez organizatora planowanego ich uczestniczenia, nie zaś od stwierdzenia przez organ gminy spełnienia jakichkolwiek przesłanek.

Cel takiego uregulowania można znaleźć w treści uzasadnienia do projektu z 2013 r. W piśmie tym przypomniano, omawiany w niniejszym artykule, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2004 r., w którym wskazano, że zakaz uczestnictwa w zgromadzeniach osób, których nie można zidentyfikować, jest nieproporcjonalny, gdyż dotyczy osób, w przypadku których zasłonięcie twarzy *per se* nie zagraża wartościom konstytucyjnym. Zdaje się, że z uwagi na to wskazanie

49 Tamże.

50 Art. 1 pkt 1, Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o zgromadzeniach z 2013 r. druk sejmowy 2023.

51 Art. 1 pkt 2, Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o zgromadzeniach z 2013 r. druk sejmowy 2023.

52 Art. 1 pkt 3 lit. a, Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o zgromadzeniach z 2013 r. druk sejmowy 2023.

53 Art. 1 pkt 4, Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o zgromadzeniach z 2013 r. druk sejmowy 2023.

54 Art. 1 pkt 1, Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o zgromadzeniach z 2013 r. druk sejmowy 2023.

55 Zob. Art. 1 pkt 1, Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o zgromadzeniach z 2013 r. druk sejmowy 2023.

56 Zob. Art. 1 pkt 4, Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o zgromadzeniach z 2013 r. druk sejmowy 2023. Wskazana jednostka redakcyjna przewiduje wprowadzenie do Prawa o zgromadzeniach przesłanki, której zaistnienie upoważnia organ gminy do wydania decyzji administracyjnej zakazującej zgromadzenia.

57 Druk sejmowy nr 2023 z 2013 r., s. 4.

58 Art. 1 pkt 4, Prezydencki projekt z 2013 r.

Trybunału Konstytucyjnego projektodawca zdecydował się na regulację, w której organ zobowiązany jest dokonać oceny zasłonięcia twarzy w kontekście zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Negatywnie projekt z 2013 r. ocenia Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej jako: HFPC). W opinii datowanej na 9.10.2014 r.⁵⁹ HFPC wskazuje na negatywne oceny projektu przez Radę Ministrów RP⁶⁰, Związek Powiatów Polskich oraz Prokuratora Generalnego⁶¹. W piśmie zauważono na skutek projektowanych regulacji, który mógłby polegać na zgłaszaniu przez organizatora udziału osób „zamaskowanych” z przezorności spowodowanej niemożnością przewidzenia udziału tych osób „zamaskowanych”. Prowadziłyby to, zdaniem opiniodawców, do nieosiągnięcia celów przyświecających projektodawcy. Konkludując, przedstawiono ocenę o niezgodności projektowanych zmian z Konstytucją RP oraz europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Zwrócono także uwagę na podjęcie prac nad projektem po zamieszkach podczas „Marszu Niepodległości”, wobec czego podniesiono, że: „Prawo nie powinno być tworzone pod wpływem nacisków i społecznej presji, gdyż pozbawione jest wtedy racjonalności, która powinna przyświecać ustawodawcy”⁶².

PODSUMOWANIE

W dyskusjach nad propozycjami zakazu udziału w zgromadzeniach osób, których nie można zidentyfikować, pada wiele argumentów przeciwko temu rozwiązaniu. Prezydenckie projekty nowelizacji Prawa o zgromadzeniach można postrzegać jako propozycje zmian prawnych, które są tworzone pod wpływem incydentalnych zdarzeń (na co wskazuje zwłaszcza przytoczony list Prezydenta RP do klubów parlamentarnych i koła parlamentarnego z 18.11.2013 r.), co nie zasługuje na aprobatę. Omówione w artykule prezydenckie inicjatywy ustawodawcze związane są z wydarzeniami mającymi miejsce od kilku lat w dniu 11 listopada. Wydarzenia te można postrzegać jako brak egzekucji obowiązującego prawa (zwłaszcza przepisów Ustawy o Policji) oraz nieefektywność przewidzianych sankcji karnych, nie zaś niedoskonałości przepisów Prawa o zgromadzeniach.

Projekt z 2013 r. został wniesiony pomimo negatywnych opinii wobec poprzedniej propozycji, procedowanej dwa lata wcześniej, która nie znalazła poparcia parlamentarnego. Projektowi można zarzucić nadto, że ustalenie istnienia związku pomiędzy uczestnictwem w zgromadzeniu osób, których nie można zidentyfikować, a celem zgromadzenia podlegałoby ocenie, z natury rzeczy, dość arbitralnej. Jest to ograniczenie wolności zgromadzeń bardziej restrykcyjne, niż zaproponowane w projekcie z 2011 r. Poprzednia propozycja przewidywała wymóg zgłoszenia planowanego uczestniczenia w zgromadzeniu osób, których nie będzie można zidentyfikować, natomiast projekt z 2013 r. przewiduje spełnienie jeszcze innych przesłanek.

Oczywistym celem projektowanych zmian jest zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego poprzez ułatwienie organom ścigania zidentyfikowania sprawców wykroczeń i przestępstw podczas zgromadzeń, które straciły charakter pokojowy. Należy jednak zastanowić się nad koniecznością omawianych zmian i proporcjonalnością konkretnych uregulowań. Omawiany zakaz może mieć zbyt daleko idące skutki, bowiem stwarza ryzyko zmniejszenia liczby zgromadzeń, gdyż ważną ich cechą jest możliwość anonimowego wyrażania poglądów (jest to zwłaszcza widoczne np. w przypadku manifestacji pracowników przeciwko pracodawcy). W wielu przypadkach udział w określonym zgromadzeniu może być negatywnie oceniany przez inne osoby, co może nawet wiązać się z negatywnymi skutkami społecznymi czy osobistymi. Proponowane w prezydenckich projektach przepisy stwarzają ryzyko arbitralnego zakazywania zgromadzeń oraz praktycznych rozbieżności w stosowaniu projektowanego prawa przez różne organy.

Zdaniem autora niniejszego tekstu wciąż aktualne są wskazania poczynione przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2004 r. Uzasadnienie owego wyroku oraz argumenty przeanalizowane w niniejszym tekście skłaniają autora do konstatacji, że projektowane zmiany budzą uzasadnione wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP, ściślej zaś – spełnienia warunków ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela znajdujących swoją podstawę w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

59 Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (druk sejmowy 2023), s. 2, http://www.google.pl/url?url=http://www.hfpr.pl/wp-content/uploads/2014/10/HFPC_opinia_9102014.pdf&rct=j&q=&esrc=s&sa=U&ei=xMagVJeUKsW3PI_vgJAF&ved=0CBMQFjAA&usq=AFQjCNE_yhx2paT8VESkPWC-YghL5e6Q (29.12.2014 r.).

60 Opinia Rady Ministrów RP z dnia 30.05.2014 r., <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/DB59C72522CB6F38C1257CEB00371D91/%24File/2023-s.pdf> (29.12.2014 r.).

61 Opinia Związków Powiatów Polskich z dnia 8.01.2014 r. oraz opinia Prokuratora Generalnego z dnia 7.01.2014 r.

<http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/76A30DFCA19EA7A5C1257C60002A385F/%24File/2023-001.pdf> 29.12.2014 r.

62 Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka... dz. cyt., s. 6.

Regulacje zawarte w prezydenckich projektach ustaw nowelizujących wydają się nie spełniać zwłaszcza warunku konieczności w demokratycznym państwie, a nadto – warunku proporcjonalności ograniczeń wolności zgromadzeń w aspekcie celu, do których regulacja ma zmierzać. Należy mieć na uwadze, że wolność zgromadzeń jest fundamentalną wolnością w ustroju demokratycznym, natomiast ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw powinny mieć charakter wyjątkowy oraz powinny być efektem istotnego (nie zaś sprowadzającego się do incydentalnych przypadków) zagrożenia dla konstytucyjnych wartości wyrażonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

AKTY PRAWNE:

- [1] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- [2] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).
- [3] Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dn. 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).
- [4] Ustawa z dn. 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.).
- [5] Ustawa z dn. 5.07.1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2013 r., poz. 397).
- [6] Ustawa z dn. 7.05.1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. Nr 41, poz. 412 ze zm.).
- [7] Ustawa z dn. 2.04.2004 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 51, poz. 297 ze zm.).
- [8] Ustawa z dn. 14.09.2012 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. poz. 1115).
- [9] Druk sejmowy nr 35 z 2011 r..
- [10] Druk sejmowy nr 434 z 2012 r..
- [11] Druk sejmowy nr 2023 z 2013 r.

ORZECZENIA:

- [12] Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dn. 26.04.1995 r., K 11/94, Legalis nr 10252.
- [13] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 10.10.1998 r., K 39/03, OTK ZU nr 6/1998, poz. 99.
- [14] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 12.01.2000 r., P 11/98, Legalis nr 46357.
- [15] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 10.10.2004 r., Kp 1/04, Legalis nr 66027.
- [16] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 18.01.2006 r., K 21/05, Legalis nr 72315.

BIBLIOGRAFIA:

- [17] Blicharz J., *Prawo o zgromadzeniach*, Warszawa 2013.
- [18] Czamy P., Naleziński B., *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998.
- [19] Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
- [20] Górecki D. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009.
- [21] Skotnicki K., *Opinia prawna na temat prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych”, 2012, nr 2.
- [22] Suski P., *Zgromadzenia i imprezy masowe*, Warszawa 2010.
- [23] Szydło M., *Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych”, 2012, nr 2.

NETOGRAFIA:

- [24] Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, http://www.google.pl/url?url=http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2014/10/HFPC_opinia_9102014.pdf&rct=j&q=&esrc=s&sa=U&ei=xMagVJeUKsW3PL_vgJAF&ved=0CBMQFjAA&usq=AFQjCNE_yhx2paT8VESfkcPWc-YgbL5e6Q, 29.12.2014.
- [25] Opinia Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR z dnia 6.03.2012 r. dotycząca przedłożonego przez Prezydenta RP projektu nowelizacji ustawy Prawo o zgromadzeniach, <https://www.for.org.pl/pl/a/2090,Opinia-FOR-do-projektu-nowelizacji-ustawy-Prawo-o-zgromadzeniach>, 29.12.2014.
- [26] List Prezydenta RP do klubów parlamentarnych i do koła parlamentarnego z 18.11.2013 r. http://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultaktualnosc/9/2731/1/20131118_projekt_ustawy.pdf, 29.12.2014.
- [27] Opinia Rady Ministrów RP z dnia 30.05.2014 r. (<http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/DB59C72522CB6F38C1257CEB00371D91/%24File/2023-s.pdf>), 29.12.2014.
- [28] Opinia Związków Powiatów Polskich z dnia 8.01.2014 r. oraz opinia Prokuratora Generalnego z dnia 7.01.2014 r. (<http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/76A30DFCA19EA7A5C1257C60002A385F/%24File/2023-001.pdf>), 29.12.2014.