



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Irena Lipowicz

Warszawa, 20. II. 2015

VII.613.4.2014.KM

Pan

Andrzej Halicki

Minister Administracji

i Cyfryzacji

ul. Królewska 27

00-060 Warszawa

*Szanowny Panie Ministrze,*

Trybunał Konstytucyjny po rozpatrzeniu w dniu 18 września 2014 r. wniosków grup posłów oraz Rzecznika Praw Obywatelskich (połączonych do wspólnego rozpoznania pod sygnaturą K 44/12) stwierdził niekonstytucyjność szeregu przepisów ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. *Prawo o zgromadzeniach* (Dz. U. z 2013 r. poz. 397 ze zm.). **Z uwagi na treść wyroku, dla jego wykonania niezbędne jest podjęcie prac legislacyjnych, które powinny, w mojej ocenie, uwzględnić także wcześniejszy standard orzeczniczy Trybunału oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.**

W powyższym wyroku TK, odnosząc się do kwestii minimalnej liczby osób tworzących zgromadzenie publiczne, orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 1 ust. 2 Prawa o zgromadzeniach w części zawierającej wyrażenie „co najmniej 15”. Trybunał stwierdził wprawdzie, że ustawodawca ma możliwość posługiwania się zróżnicowanymi rozwiązaniami, dostosowanymi do rodzaju zgromadzenia, jego liczebności, zasięgu oraz innych okoliczności, nie może to jednak skutkować całkowitym wyłączeniem konstytucyjnych gwarancji wolności zgromadzeń w odniesieniu do pewnej ich kategorii. Trybunał opowiedział się tym samym za przyznaniem ustawowej ochrony zgromadzeniom liczącym mniej niż 15 osób, która mogła być osłabiona poprzednim brzmieniem art. 1 ust. 2 ustawy. W ocenie Trybunału, wadliwość art. 1 ust. 2 zaskarżonej ustawy nie wiąże się

z tym, co ustawodawca uregulował, ale dotyczy pominięcia materii niezbędnej dla pełnego zrealizowania wolności wyrażonej w art. 57 Konstytucji. Z tego względu zrealizowanie tej części wyroku Trybunału wymaga podjęcia niezwłocznej inicjatywy legislacyjnej.

Stanowi to także okazję do zrealizowania wytycznych Trybunału wyrażonych w wyroku z dnia 10 lipca 2008 r. o sygn. P 15/08, który dotyczył tzw. zgromadzeń spontanicznych. Trybunał orzekł w nim, że przepis penalizujący zwoływanie zgromadzenia spontanicznego bez wymaganego zawiadomienia jest zgodny z Konstytucją, jednakże zostało podkreślone, że nie oznacza to możliwości pociągnięcia do automatycznej odpowiedzialności organizatora czy osoby przewodniczącej zgromadzeniu. Zgromadzenia spontaniczne są organizowane w odpowiedzi na nagłe zdarzenie, co uniemożliwia dopełnienie wymogów notyfikacji w terminie minimum 3 dni przed dniem zgromadzenia. Zgodnie z *Wytycznymi w sprawie wolności pokojowych zgromadzeń* opracowanymi przez Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie („Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly. Second Edition. Prepared by the OSCE/ODIHR Panel of Experts on the Freedom of Assembly”, Warsaw/Strasbourg 2010), ustawodawca ma obowiązek wprowadzić wyjątek od obowiązku notyfikacji w szczególnie uzasadnionych przypadkach lub wprowadzić znacznie krótsze terminy, pozwalające zawiadomić o manifestacji w ostatniej chwili przed jej zorganizowaniem. **Moim zdaniem, przy okazji uregulowania statusu zgromadzeń składających się z mniej niż 15 uczestników, należałoby także rozważyć uregulowanie organizowania zgromadzeń spontanicznych.**

Trybunał w powołanym wyżej wyroku o sygn. K 44/12 podzielił także zarzut Rzecznika dotyczący niezgodności art. 7a ust. 1 i 2 oraz art. 8 ust. 2 Prawa o zgromadzeniach z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa. W ocenie Trybunału, użyte wyrażenia „zgłoszonego wcześniej” i „zgłoszonego później” są nieprecyzyjne i pozostawiają zbyt daleko idącą swobodę organów przy stosowaniu zaskarżonych przepisów. Z tego względu, dalsze funkcjonowanie mechanizmu umożliwiającego wydanie decyzji o zakazie jednego ze zgłoszonych zgromadzeń w przypadku ich kolizji i związanego z tym niebezpieczeństwa dla określonych w ustawie wartości wymaga doprecyzowania przepisów i wprowadzenia jasnego kryterium określającego zgromadzenie, wobec którego organ wystosuje nakaz zmodyfikowania treści zawiadomienia.

W wyroku tym Trybunał podzielił także wątpliwości Rzecznika odnoszące się do niezgodności z konstytucyjnym oraz konwencyjnym standardem treści art. 9 ust. 1 i 4 Prawa o zgromadzeniach. Należy zwrócić uwagę, że konieczność zmiany przepisów dotyczących drogi odwoławczej w przypadku otrzymania decyzji o zakazie zgromadzenia była zgłaszana od wielu lat, a Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) na ich niezgodność z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zwrócił uwagę już w wyroku z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie *Bączkowski przeciwko Polsce* (skarga nr 1543/06). Trybunał Konstytucyjny wskazał, że nieefektywność procedury odwoławczej wynika z błędnego ukształtowania terminów podjęcia czynności przez organy władzy publicznej. Z tego względu, do dnia wejścia w życie wyroku TK, tj. do dnia 4 października 2015 r., niezbędne jest wprowadzenie przepisów, które zrealizują konstytucyjny i konwencyjny standard także w zakresie drogi odwoławczej od decyzji o zakazie zgromadzenia publicznego.

Powyższe uwagi przekazuję Panu Ministrowi stosownie do przepisu art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648), zwracając się jednocześnie z uprzejmą prośbą o przedstawienie informacji na temat prowadzonych prac legislacyjnych zmierzających do wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Z poważaniem

