



**PANOPTYKON**  
F U N D A C J A

**Zarząd:** Katarzyna Szymielewicz, Małgorzata Szumańska  
**Rada programowa:** Adam Bodnar, Ewa Charkiewicz,  
Dominika Dörre-Nowak, Józef Halberszadt,  
Joanna Kamiol, Monika Płatek, Maciej Ślusarek,  
Piotr Wagłowski, Roman Wieruszewski

Warszawa, 5 marca 2012 r.

**Pan Ryszard Kalisz**  
**Przewodniczący Komisji**  
**Sprawiedliwości i Praw Człowieka**

*Szanowny Panie Preśle,*

w związku z uchwałą Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z 15 lutego 2012 r. o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego w sprawie prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (druk sejmowy nr 35, **dalej: projekt**) Fundacja PANOPTYKON – oprócz udziału w wysłuchaniu publicznym – przedstawia pisemnie swoje uwagi dotyczące niektórych rozwiązań zawartych w projekcie.

### **1. Anonimowe uczestnictwo w zgromadzeniach**

Z punktu widzenia Fundacji kluczową zmianą zaproponowaną w projekcie jest wprowadzenie generalnego zakazu uczestnictwa w zgromadzeniach „osób, których rozpoznanie z powodu ubioru, zakrycia twarzy lub zmiany jej wyglądu nie jest możliwe” (art. 3 ust. 3 Prawa o zgromadzeniach). Zakaz ten nie ma charakteru bezwzględny, ponieważ udział takich osób w zgromadzeniu ma być dopuszczalny po uprzednim zgłoszeniu tego faktu przez organizatora.

W naszej opinii możliwość anonimowego uczestnictwa w zgromadzeniu jest istotnym elementem wynikającej z art. 57 Konstytucji RP wolności zgromadzeń. Ma ona szczególne znaczenie w przypadku manifestowania poglądów niepopularnych, czy budzących kontrowersje.

Wprowadzenie omawianego zakazu stanowić będzie zatem ograniczenie wolności zgromadzeń, a w związku z tym powinno spełniać wymogi określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej lub wolności i praw innych osób. Po stronie projektodawcy leży obowiązek należytego uzasadnienia potrzeby takiego ograniczenia.

Projekt wprowadzenia podobnego ograniczenia wolności zgromadzeń był już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (**dalej: TK**). W wyroku z 10 listopada 2004 r. zwrócił on uwagę, że proponowany wówczas zakaz uczestnictwa dotyczyłby także osób „których nie można zidentyfikować bądź z powodu naturalnych okoliczności bądź też celowego przebrania, ale

takiego, które będąc środkiem wyrażania określonego stanowiska w odniesieniu do jakiegoś problemu, sytuacji czy faktu, nie sygnalizowałoby agresywnego zachowania i ewentualnych zagrożeń dla pokojowego charakteru zgromadzenia”. Zdaniem TK „wobec takich osób zakaz uczestnictwa w zgromadzeniach stanowiłby oczywistą, nadmierną ingerencję w konstytucyjną wolność uczestniczenia w zgromadzeniach publicznych. Osoby te powinny mieć możliwość pełnego korzystania z konstytucyjnej wolności uczestnictwa w zgromadzeniach”. Dlatego TK uznał, że ogólny zakaz uczestnictwa w zgromadzeniach osób, których rozpoznanie jest niemożliwe, narusza art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>1</sup>.

W naszej opinii również rozwiązanie proponowane w projekcie nie spełnia warunków przewidzianych w artykule 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z orzecznictwem TK warunek konieczności w demokratycznym państwie jest spełniony, jeśli „regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a ponadto – jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu)”<sup>2</sup>.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu proponowana zmiana ma służyć „stworzeniu gwarancji dla wolności zgromadzeń realizowanej przez inne osoby (poprzez eliminację realnych zagrożeń ze strony osób, których nie można zidentyfikować) oraz zapewnieniu porządku publicznego i bezpieczeństwa osób trzecich oraz mienia”. W naszej opinii zmiana ta nie zapewni realizacji założonego celu, a jednocześnie w daleko idący sposób ograniczy wolność zgromadzeń.

Proponowane zmiany dotyczą uczestników pokojowych zgromadzeń, czyli osób, które realizują swoją obywatelską wolność gromadzenia się i demonstrowania poglądów w zgodzie z obowiązującym prawem. Lektura uzasadnienia projektu skłania natomiast do wniosku, że intencją projektodawców jest uregulowanie zachowania osób, które same z wolności pokojowych zgromadzeń nie korzystają, a wręcz uniemożliwiają to innym. Wprowadzenie proponowanych zmian nie wpłynie na zachowanie osób agresywnych, stwarzających zagrożenie dla zdrowia i życia innych oraz porządku publicznego. Nie można zakładać, że osoby, które dzisiaj zakrywają twarz z zamiarem dokonania przestępstwa, zastosują się do zakazu, który jest skierowany do uczestników pokojowego zgromadzenia. Trzeba mieć przy tym na uwadze, że osoby, które zakłócają porządek i stwarzają zagrożenie dla zdrowia lub życia innych, naruszają tym samym normy prawne obwarowane o wiele surowszymi sankcjami, niż przewidziane w omawianym projekcie nowelizacji. Zakaz uderzy więc raczej w osoby, które chcą uczestniczyć w zgromadzeniach i manifestować swoje poglądy w sposób pokojowy i zgodny z prawem.

Warto w tym miejscu podkreślić, że zasłanianie twarzy w trakcie zgromadzeń służyć może wielu celom. Przede wszystkim może ono stanowić formę ekspresji artystycznej, być wyrazem utożsamienia się z jakąś ideą, organizacją bądź ruchem<sup>3</sup>. Twarze zasłaniać mogą również osoby obawiające się o swoje bezpieczeństwo<sup>4</sup>, obawiające się konsekwencji w pracy (np. zwolnienia) czy potępienia przez otoczenie (co ma duże znaczenie w przypadku tematów budzących społeczne kontrowersje).

---

<sup>1</sup> Wyrok TK z 10 listopada 2004 r. (sygn. Kp 1/04).

<sup>2</sup> Wyrok TK z 21 grudnia 2005 r. (sygn. K 32/04).

<sup>3</sup> Dobrym przykładem są popularne maski Guya Fawkesa – w Polsce wykorzystywane szczególnie przy okazji protestów społecznych przeciwko ACTA.

<sup>4</sup> Może być ono związane np. z uwiecznieniem wizerunku uczestników zgromadzeń i umieszczaniem ich na stronach takich jak Redwatch.

Fakt, że proponowany zakaz ma charakter względny, nie eliminuje związanych z nim problemów. Istnieje na przykład zagrożenie, że zgłoszenia zgromadzeń, w których będą miały brać udział osoby zakrywające twarze zostaną uznane za „z gruntu podejrzane”. Może to mieć znaczenie przy interpretacji i stosowaniu art. 8 Prawa o zgromadzeniach, który wskazuje sytuacje, w których wydaje się zakaz zgromadzenia.

Warto również zwrócić uwagę na praktyczne problemy mogące wynikać z proponowanych zmian. Organizator zgromadzenia nie zawsze jest w stanie przewidzieć, czy w zgromadzeniu wezmą udział osoby zakrywające twarze. Ta niepewność może wywołać efekt w postaci każdorazowego zgłaszania takiej możliwości „na wszelki wypadek”, co udaremni realizację celów zamierzonych przez projektodawcę. Z drugiej strony niezgłoszenie przez organizatora udziału osób zakrywających twarze może prowadzić do ograniczenia możliwości udziału w zgromadzeniu osobom, które utożsamiają się z celem zgromadzenia, jednak chciałyby wziąć w nim udział w sposób anonimowy.

Kolejny problem wiąże się z brakiem precyzji projektowanego zakazu. Zakaz dotyczyć ma udziału w zgromadzeniu osób „których rozpoznanie z powodu ubioru, zakrycia twarzy lub zmiany jej wyglądu nie będzie możliwe”. Problem ten analizowany był już przez TK – we wspomnianym wcześniej wyroku<sup>5</sup> uznał on, że wymogu odpowiedniej precyzji nie spełnia sformułowanie: „osoba, której wygląd zewnętrzny uniemożliwia jej identyfikację”<sup>6</sup>. Na gruncie opiniowanej propozycji zastrzeżenia te – choć w mniejszym stopniu – pozostają wciąż aktualne. Niejasne bowiem jest, czy zakrycie twarzy na przykład ze względu na zimno objęte jest zakazem. Tymczasem, jak wskazał TK w innym wyroku „adresat normy prawnej musi wiedzieć, jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne”<sup>7</sup>.

Podsumowując rozważania dotyczące możliwości udziału w zgromadzeniach osób, których rozpoznanie będzie niemożliwe, należy zwrócić uwagę, że proponowane ograniczenia nie spełniają testu proporcjonalności. Przytoczone argumenty prowadzą do wniosku, że proponowane rozwiązania nie pozwalają osiągnąć zamierzonych celów, tj. stworzenia gwarancji dla wolności zgromadzeń realizowanej przez inne osoby. Proponowane ograniczenia dla konstytucyjnych praw i wolności są w tej sytuacji zbyt daleko idące i nieuzasadnione, a co za tym idzie niedopuszczalne w demokratycznym państwie.

## **2. Inne zmiany proponowane w projekcie**

### **2.1. Dwa zgromadzenia – jedno miejsce i czas**

Zgodnie z projektem, jeżeli w tym samym miejscu i czasie zostały zgłoszone co najmniej dwa zgromadzenia, a nie jest możliwe ich oddzielenie w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, organizator zgłoszonego później zgromadzenia zobowiązany jest do zmiany jego miejsca lub czasu.

---

<sup>5</sup> Sygn. Kp 1/04.

<sup>6</sup> W ocenie Trybunału przepis ten był „nieprecyzyjny i niejasny, jego zakres jest zbyt szeroki w stosunku do intencji samych projektodawców; nie odpowiada koniecznym wymogom precyzji i jasności dotyczącym przepisów ustawowych ograniczających konstytucyjne prawa lub wolności”.

<sup>7</sup> Wyrok TK z 10 listopada 1998 r. (sygn. K 39/97).

Możliwość wyrażania w tym samym czasie i miejscu odmiennych poglądów przez uczestników dwóch (lub więcej) zgromadzeń należy uznać za element wolności zgromadzeń<sup>8</sup>. Nie ma ona charakteru absolutnego, a wartości, jakie chroni projekt (życie i zdrowie ludzi, mienie w znacznych rozmiarach) mogą uzasadniać jej ograniczenie. Jednak zaproponowane rozwiązanie stwarza pole do daleko idących interpretacji i może być wykorzystywane przez organ gminy do wydawania zakazów zgromadzeń w przypadku przeszkód organizacyjnych, które są możliwe do usunięcia (np. po stronie Policji, która ma dbać o bezpieczeństwo uczestników).

## 2.2. Odpowiedzialność uczestników zgromadzenia

Projekt zakłada wprowadzenie nowego typu wykroczenia – uczestnik zgromadzenia, który nie podporządkuje się żądaniu przewodniczącego (np. opuszczenia zgromadzenia) może zostać ukarany grzywną w wysokości do 10 000 zł. W istocie propozycja ta prowadzi do nadania przewodniczącemu (osobie prywatnej) władzy *quasi*-publicznej, obwarowanej sankcją o charakterze karnym<sup>9</sup>. Żądanie opuszczenia zgromadzenia może być decyzją arbitralną, mimo to (zgodnie z art. 10 ust. 4 *in fine*) w razie niepodporządkowania się żądaniu, przewodniczący może zwrócić się o pomoc do policji lub straży miejskiej. Wzmocnienie tej kompetencji przewodniczącego za pomocą sankcji o charakterze karnym budzi wątpliwości pod kątem zgodności z art. 42 Konstytucji RP.

## 3. Podsumowanie i dodatkowe kierunki zmian

Przy okazji proponowanych w ustawie zmian warto zwrócić uwagę na inne problemy dotyczące wolności zgromadzeń, które nie są objęte opiniowanym projektem, a które naszym zdaniem wymagają interwencji ustawodawcy. Na problemy te zwróciła uwagę Helsińska Fundacja Praw Człowieka w swojej opinii<sup>10</sup>. Szczególne znaczenie mają kwestie związane z dopuszczalnością tzw. zgromadzeń spontanicznych<sup>11</sup> oraz trybem odwołania się od decyzji o odmowie udzielenia zgody na organizację zgromadzenia<sup>12</sup>.

\* \* \*

---

<sup>8</sup> Zdaniem Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie przeprowadzenie tzw. kontrmanifestacji jest formą wyrażenia swoich poglądów i niezbędnym elementem wolności zgromadzeń, „Wytyczne w sprawie wolności pokojowych zgromadzeń” [<http://www.osce.org/odihr,73405>].

<sup>9</sup> Zgodnie z orzecznictwem TK, konstytucyjne wymogi względem „odpowiedzialności karnej” wynikające z art. 42 czy art. 2 Konstytucji, dotyczą nie tylko postępowania regulowanego przez Kodeks postępowania karnego, ale też innych przepisów, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania czy sankcji (por. orzeczenie TK z 1 marca 1994 r. (sygn. U 7/93)).

<sup>10</sup> Opinia HFPC z 14 lutego 2012 r.

[<http://www.hfhrpol.waw.pl/legislacja/images/stories/file/skan%20zgromadzenia%20popr.pdf>].

<sup>11</sup> Zgromadzenie spontaniczne to takie zgromadzenie, którego wcześniejsze zgłoszenie nie było możliwe z przyczyn niezależnych od organizatora, a odbycie zgromadzenia w innym terminie byłoby bezcelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej. Możliwość pokojowej i spontanicznej reakcji na jakieś wydarzenie jest istotnym elementem wolności zgromadzeń. Dopuszczalność takich zgromadzeń w praktyce wciąż rodzi problemy, wskazane byłoby więc ustawowe uregulowanie tego zagadnienia.

<sup>12</sup> Na konieczność reformy trybu rozpoznawania odwołania od decyzji organu gminy odmawiającej zgody na zgromadzenie wskazywał już Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z 3 maja 2007 r. (skarga 1543/06). ETPC wskazał na wadliwość procedury odwoławczej w zakresie wolności zgromadzeń, a tym samym – na naruszenie art. 11, art. 13 i art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Tryb odwoławczy od negatywnej decyzji organu gminy jest nieefektywny. Również sposób określenia zasad kontroli sądowej decyzji w sprawie zgromadzeń budzi wątpliwości, bowiem nie gwarantuje rozpoznania skargi przed planowanym terminem zgromadzenia. Wyrok *Bączkowski i inni przeciwko Polsce* wciąż (pomimo upływu 5 lat) pozostaje niewykonany.

Pozytywnie oceniamy rozpoczęcie debaty na forum Parlamentu na temat Prawa o zgromadzeniach. Ustawa ta niewątpliwie wymaga zmian, jednak większość propozycji zawartych w projekcie przedstawionym przez Prezydenta RP oceniamy negatywnie. Mamy nadzieję, że rozpoczęta debata doprowadzi do przeprowadzenia zmian, które będą zmierzać w kierunku wzmocnienia wolności zgromadzeń, a nie jej ograniczenia.

*2 myślni srecunku,*

W imieniu Fundacji PANOPTYKON,



Katarzyna Szymielewicz  
Dyrektorka



Małgorzata Szumańska  
Członkini Zarządu