

USTAWA

z dnia

Prawo o zgromadzeniach

Art. 1.

1. Każdy może korzystać z wolności pokojowego zgromadzania się.
2. Zgromadzeniem jest zgrupowanie osób, zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska.

Art. 2.

1. Organy państwa ani samorządu terytorialnego nie mają prawa zakazać odbycia zgromadzenia, przymusowo ingerować w jego przebieg ani go rozwiązać.
2. Funkcjonariusze uprawnionych organów mają prawo do interwencji wobec uczestników zgromadzenia dopuszczających się czynów wyczerpujących znamiona przestępstw lub wykroczeń określonych w kodeksie karnym, kodeksie wykroczeń lub innych ustawach.

Art. 3.

1. Prawo organizowania zgromadzeń przysługuje osobom fizycznym, osobom prawnym, innym organizacjom, a także grupom osób.
2. W zgromadzeniach nie mogą uczestniczyć osoby posiadające przy sobie broń, materiały wybuchowe lub inne niebezpieczne narzędzia.

Art. 4.

Postępowanie w sprawach dotyczących zgromadzeń należy do zadań zleconych organów gminy.

Art. 5.

1. Organizator zgromadzenia na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób, zwanego dalej "zgromadzeniem publicznym" może zawiadomić organ gminy właściwy ze względu na miejsce zgromadzenia o jego planowanym odbyciu.
2. W przypadku otrzymania zawiadomienia, o którym mowa w ust. 1, organ gminy zawiadamia właściwego komendanta policji, a jeżeli zgromadzenie ma zostać zorganizowane w pobliżu obiektów podlegających ochronie Służby Ochrony Państwa – również Komendanta Służby Ochrony Państwa.
3. Organizator lub przewodniczący zgromadzenia publicznego, o którym zawiadomiono organ gminy właściwy ze względu na miejsce zgromadzenia w sposób określony w art. 7, prawnie rozporządza miejscem zgromadzenia wskazanym w zawiadomieniu, w czasie wskazanym w zawiadomieniu, z wyjątkiem przypadku, o którym mowa w art. 7 ust. 3.

Art. 6.

1. Zawiadomienie, o którym mowa w art. 6 ust. 1, dokonywane jest w taki sposób, aby wiadomość o zgromadzeniu dotarła do organu gminy nie później niż na 1 dzień roboczy przed datą zgromadzenia.

2. Zawiadomienie, o którym mowa w art. 6 ust. 1, powinno zawierać następujące dane:

1) imię, nazwisko, datę urodzenia i adres organizatora oraz nazwę i adres osoby prawnej lub innej organizacji, jeżeli w jej imieniu organizuje on zgromadzenie;

2) cel i program oraz język, w którym będą porozumiewać się uczestnicy zgromadzenia;

3) miejsce i datę, godzinę rozpoczęcia, czas trwania, przewidywaną liczbę uczestników oraz projektowaną trasę przejścia, jeżeli przewiduje się zmianę miejsca w trakcie trwania zgromadzenia;

4) określenie planowanych przez organizatora środków służących zapewnieniu pokojowego przebiegu zgromadzenia oraz środków, o których dostarczenie zwraca się do organu gminy.

3. W przypadku, gdy organ gminy wcześniej otrzymał zawiadomienie o innym zgromadzeniu mającym odbyć się w tym samym miejscu i czasie, informuje zawiadamiającego o tym, że inny organizator rozporządza w czasie wskazanym w zawiadomieniu miejscem zgromadzenia wskazanym w zawiadomieniu, podając jego imię i nazwisko oraz nazwę osoby prawnej lub innej organizacji, jeżeli w jej imieniu organizuje on zgromadzenie.

Art. 7.

1. Zgromadzenie publiczne powinno mieć przewodniczącego, który otwiera zgromadzenie, kieruje jego przebiegiem oraz zamyka zgromadzenie.

2. Przewodniczącym jest organizator zgromadzenia, chyba że powierzy on swoje obowiązki innej osobie albo uczestnicy zgromadzenia za jego zgodą wybiorą innego przewodniczącego.

3. Przewodniczący podejmuje przewidziane w ustawie środki w celu zapewnienia zgodnego z przepisami prawa przebiegu zgromadzenia.

4. Przewodniczący ma prawo zażądać opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy albo uniemożliwia lub usiłuje udaremnić zgromadzenie. W razie niepodporządkowania się żądaniu, przewodniczący może zwrócić się o pomoc do policji lub straży miejskiej.

5. Jeżeli uczestnicy zgromadzenia nie podporządkują się zarządzeniom przewodniczącego wydanym w wykonaniu jego obowiązków lub gdy przebieg zgromadzenia sprzeciwia się niniejszej ustawie albo narusza przepisy ustaw karnych, przewodniczący może rozwiązać zgromadzenie.

6. Z chwilą rozwiązania lub zamknięcia zgromadzenia jego uczestnicy są obowiązani bez nieuzasadnionej zwłoki opuścić miejsce, w którym odbywało się zgromadzenie.

Art. 8.

1. Organ gminy może delegować na zgromadzenie swoich przedstawicieli.
2. Organ gminy zapewnia w miarę potrzeby i możliwości ochronę policyjną w trybie przepisów ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, z późn. zm.), służącą stosownemu przebiegowi zgromadzenia.
3. Delegowani przedstawiciele organu gminy, przybywając na zgromadzenie, są obowiązani okazać swoje upoważnienia przewodniczącemu zgromadzenia.

Art. 9.

1. W Kodeksie wykroczeń art. 52 § 1 otrzymuje brzmienie:

"Kto bierze udział w zgromadzeniu, posiadając przy sobie broń, materiały wybuchowe lub inne niebezpieczne narzędzia

– podlega karze aresztu do 14 dni, karze ograniczenia wolności albo karze grzywny."

2. W Kodeksie wykroczeń art. 52 § 2 otrzymuje brzmienie:

"Kto:

- 1) przeszkadza lub usiłuje przeszkodzić w organizowaniu lub w przebiegu zgromadzenia,
- 2) bezprawnie zajmuje lub wzbrania się opuścić miejsce, którym inna osoba lub organizacja prawnie rozporządza jako organizator lub przewodniczący zgromadzenia

– podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny."

3. W Kodeksie wykroczeń art. 52 § 3 otrzymuje brzmienie:

"Kto:

- 1) nie podporządkowuje się żądaniom lub poleceniom przewodniczącego zgromadzenia lub jego organizatora, o których mowa w ustawie z dnia ... – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. poz. ...),

- 2) wzbrania się opuścić miejsce zgromadzenia po jego rozwiązaniu

– podlega karze grzywny."

Art. 10.

W ustawie z dnia z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych art. 21 otrzymuje brzmienie:

„Art. 21. 1. Po wprowadzeniu trzeciego lub czwartego stopnia alarmowego minister właściwy do spraw wewnętrznych, z inicjatywy własnej albo na wniosek Szefa ABW lub Komendanta Głównego Policji, może zarządzić zakaz odbywania imprez masowych na obszarze lub w obiekcie objętym stopniem alarmowym, na czas obowiązywania tego stopnia, jeżeli jest to konieczne dla ochrony życia i zdrowia ludzi lub bezpieczeństwa publicznego, o czym niezwłocznie informuje Marszałka Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej i Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, którzy przekazują tę informację odpowiednio posłom i senatorom.

2. Niezwłocznie po ogłoszeniu zarządzenia, o którym mowa w ust. 1, wojewoda, w drodze decyzji administracyjnej, wprowadza zakaz przeprowadzenia imprezy masowej lub przerywa imprezę masową, w trybie określonym odpowiednio w art. 34 albo art. 34a ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2139) – w odniesieniu do wszystkich imprez masowych w czasie obowiązywania stopnia alarmowego i na obszarze jego obowiązywania w części objętej właściwością miejscową organu administracji publicznej.

3. Od decyzji wydanych przez właściwe organy administracji publicznej na podstawie ust. 2 przysługują odpowiednie środki odwoławcze określone w przepisach ustawy wymienionej w ust. 2.”

Art. 11.

W ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2009 nr 31 poz. 206 z późniejszymi zmianami) do art. 60 dodaje się ust. 1a o treści:

„1a. Rozporządzenia porządkowe nie stosują się do zgromadzeń, o których planowanym odbyciu zawiadomiono organ gminy właściwy ze względu na miejsce zgromadzenia w sposób określony w ustawie – Prawo o zgromadzeniach i których organizator prawnie rozporządza miejscem zgromadzenia wskazanym w zawiadomieniu, w czasie wskazanym w zawiadomieniu – w zakresie, w jakim mogłyby wpłynąć na dostęp do miejsca zgromadzenia lub jego przebieg.”

Art. 12.

Traci moc ustawa z dnia 24 lipca 2015 r.- Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. 2015 poz. 1485 z późn. zm.).

Art. 13.

Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Wolność zgromadzeń zalicza się do podstawowych wolności obywatelskich i jest gwarantowana w art. 57 Konstytucji RP („Każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich”). Jednak ten sam artykuł Konstytucji zezwala na ograniczanie wolności zgromadzeń w drodze ustawy. Od momentu uchwalenia w 1990 r. ustawy Prawo o zgromadzeniach, wciąż próbuje się wprowadzać zmiany zwiększające ograniczanie tej wolności - taką próbą była np. nowelizacja ustawy w 2012 r., podjęta z inicjatywy Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego. Część z tych zmian weszła w życie, w szczególności dotyczyło to: przyspieszenia terminu, w którym organizator zgromadzenia ma obowiązek zawiadomić organ gminy o zamiarze jego odbycia, zwiększenia formalnych wymogów, jakie musi dopełnić organizator zgromadzenia, nałożenia na przewodniczącego zgromadzenia odpowiedzialności za zachowanie jego uczestników (obowiązku przeprowadzenia go w taki sposób, aby zapobiec powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia), zwiększenia liczby przyczyn, z których organ gminy może wydać zakaz odbycia

zgromadzenia lub je rozwiązać. Niektóre z tych zmian zostały uznane za sprzeczne z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny, co doprowadziło do uchwalenia w lipcu 2015 r. nowej ustawy Prawo o zgromadzeniach. Nowa ustawa jednak utrzymała większość dotychczasowych ograniczeń (wyjątek czyniąc jedynie dla tzw. zgromadzeń spontanicznych), rozszerzając dodatkowo zakres ich stosowania na zgromadzenia liczące mniej niż 15 osób oraz zgromadzenia przeprowadzane w ramach kampanii referendalnej przed referendum lokalnym – do tej pory nie było obowiązku zawiadomiania o takich zgromadzeniach, a co za tym idzie - nie można było zakazać ich organizowania pod karą grzywny. Na początku 2017 r. weszła w życie kolejna nowelizacja Prawa o zgromadzeniach, uprzywilejowująca tzw. zgromadzenia cykliczne i zakazująca odbywania zgromadzeń w odległości mniejszej niż 100 metrów od innego zgromadzenia.

Dowodzi to stałej tendencji polityków do ograniczania wolności zgromadzeń. Nie jest to niespodzianką, zważywszy, że zgromadzenia mogą być narzędziem krytyki elit władzy i presji społecznej na rzecz zmian sprzecznych z ich celami. W praktyce urzędnicy próbują zakazywać zgromadzeń nawet w przypadku, gdy nie ma do tego podstaw. Dość uciążliwa procedura zawiadomiania o zgromadzeniu (przewodniczący zgromadzenia musi m. in. otrzymać identyfikator z podpisem właściwego urzędnika), a także możliwa odpowiedzialność przewodniczącego zgromadzenia za szkody wywołane przez jego uczestników są czynnikami zniechęcającymi do jego organizowania. Utrzymanie dotychczasowej sytuacji w tym zakresie grozi trwałym zmniejszeniem aktywności społecznej obywateli.

Niniejszy projekt uniemożliwia ingerencję urzędników w wolność zgromadzeń. Pod pewnymi względami idzie jeszcze dalej w stronę swobody zgromadzeń niż ustawa z 1990 r., na której jest oparty.

Założenia:

- 1) **Zniesienie możliwości rozwiązywania zgromadzeń przez organ gminy.** Organ gminy ani ktokolwiek inny, nie powinien mieć uprawnień do rozwiązania zgromadzenia, gdyż takie uprawnienia zawsze będą grozić ich nadużywaniem i próbami rozwiązywania zgromadzeń niewygodnych dla władzy. W przypadku, jeśli uczestnicy zgromadzenia dopuszczają się wykroczeń lub przestępstw, funkcjonariusze Policji uprawnieni są do interwencji na ogólnych zasadach (przewidzianych w innych ustawach) i to powinno wystarczyć.
W związku ze zniesieniem możliwości rozwiązywania zgromadzeń przez organ gminy niezbędna jest zmiana art. 21 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, w zakresie, w jakim odnosi się on do zgromadzeń.
- 2) **Zniesienie możliwości pociągania przewodniczącego zgromadzenia do odpowiedzialności za czyny dokonywane bez jego zgody przez uczestników zgromadzenia.** Na przewodniczącym zgromadzenia ani na organizatorze nie może ciążyć obowiązek „przeprowadzenia go w taki sposób, aby zapobiec powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia” i nie może on odpowiadać za wyrządzone przez nich szkody ani wykroczenia lub przestępstwa.
- 3) **Zniesienie obowiązku zawiadomiania o zgromadzeniach oraz związanego z tym obowiązku noszenia przez przewodniczącego zgromadzenia zaaprobowanych przez urzędników identyfikatorów.** Zawiadomienie o chęci odbycia zgromadzenia powinno być uprawnieniem organizatora, z którego może on skorzystać (chcąc np. zapewnić sobie „rezerwację” miejsca, zabezpieczenie zgromadzenia przez policję albo udostępnienie drogi z zamknięciem jej dla

normalnego ruchu drogowego), ale nie musi. Obecnie zawiadomienia nie wymagają np. zgromadzenia spontaniczne, a także odbywane w ramach działalności związków wyznaniowych oraz oczywiście organizowane przez organy państwa lub samorządu terytorialnego – skoro w tych przypadkach jest to możliwe i nie wiąże się z żadnym zagrożeniem, to powinno dotyczyć to również i innych zgromadzeń.

- 4) **Zniesienie możliwości zakazania zgromadzenia przez organ gminy.** Organ gminy, policja ani nikt inny nie powinni mieć możliwości zakazania zgromadzenia, w szczególności z takiego powodu, że „w tym samym miejscu i czasie” odbywa się inne zgromadzenie. Takie uprawnienie umożliwia nadużycia ze strony urzędników i może prowadzić do zakazywania zgromadzeń niewygodnych dla władzy.
- 5) **Wprowadzenie w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie zapisu uniemożliwiającego organom administracji państwowej faktyczne uniemożliwienie odbycia zaplanowanego zgromadzenia poprzez rozporządzenie porządkowe wydane przez wojewodę, na przykład zamykające miejsce zgromadzenia dla ruchu** – przykładem takiej praktyki, będącej faktycznie sprzecznym z Konstytucją ograniczaniem wolności zgromadzeń przez akt prawny niższego rzędu niż ustawa, było wydanie przez wojewodę mazowieckiego rozporządzenia porządkowego w celu uniemożliwienia odbycia manifestacji pod ambasadą Izraela 31 stycznia 2018 r.
- 6) **Wolność organizowania zgromadzeń powinien mieć (zgodnie z literalnym zapisem art. 57 Konstytucji RP) każdy, w tym również osoby nieposiadające pełnej zdolności do czynności prawnych.** Obecny zapis ustawy odbiera to prawo – również w zakresie zgromadzeń niepublicznych – osobom niepełnoletnim oraz choćby częściowo ubezwłasnowolnionym. Takie ograniczenie nie mieści się w zakresie dopuszczalnych ograniczeń „koniecznych w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”. Jakkolwiek zapis ten, choć kwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich, został uznany za zgodny z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny, to jednak ogranicza on aktywność społeczną np. młodzieży i po wymaganym przez Trybunał objęciu ustawą zgromadzeń poniżej 15 osób może utrudnić angażowanie się młodych ludzi w choćby kampanie wyborcze (publiczne zbieranie podpisów poparcia dla kandydatów, rozdawanie ulotek).