



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VII kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
RM-10-55-15

**Druk nr 3518**  
Warszawa, 17 czerwca 2015 r.

Pan  
Radosław Sikorski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowny Panie Marszałku*

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

## **- Prawo o zgromadzeniach.**

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Administracji i Cyfryzacji.

*Z poważaniem*

(-) Ewa Kopacz

# U S T A W A

z dnia

## Prawo o zgromadzeniach

### Rozdział 1

#### Przepisy ogólne

**Art. 1.** Ustawa reguluje zasady i tryb organizowania, odbywania oraz rozwiązywania zgromadzeń.

**Art. 2.** Przepisów ustawy nie stosuje się do zgromadzeń:

- 1) organizowanych przez organy władzy publicznej;
- 2) odbywanych w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych.

**Art. 3.** 1. Zgromadzeniem jest zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych.

2. Zgromadzeniem spontanicznym jest zgromadzenie, które odbywa się w związku z zaistniałym nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, którego odbycie w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej.

**Art. 4.** 1. Prawo organizowania zgromadzeń nie przysługuje osobom nieposiadającym pełnej zdolności do czynności prawnych.

2. W zgromadzeniach nie mogą uczestniczyć osoby posiadające przy sobie broń, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne lub inne niebezpieczne materiały lub narzędzia.

**Art. 5.** Rada gminy może określić miejsca, w których organizowanie zgromadzenia nie wymaga zawiadomienia, o którym mowa w art. 7 ust. 1 lub w art. 22 ust. 1.

**Art. 6.** Zadania w zakresie postępowania w sprawach dotyczących zgromadzeń należą do zadań zleconych gminy, na obszarze której jest organizowane zgromadzenie.

## Rozdział 2

### **Organizowanie, odbywanie i rozwiązywanie zgromadzeń**

**Art. 7.** 1. Organizator zgromadzenia zawiadamia o zamiarze jego zorganizowania organ gminy w taki sposób, aby wiadomość dotarła do organu nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 6 dni przed planowaną datą zgromadzenia.

2. Jeżeli zgromadzenie jest organizowane w miejscu położonym na terenie więcej niż jednej gminy, w każdej z gmin prowadzi się odrębne postępowanie.

3. Organ gminy, po otrzymaniu zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia, udostępnia niezwłocznie na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej informację o miejscu i terminie organizowanego zgromadzenia.

**Art. 8.** 1. Organ gminy informuje niezwłocznie właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, a na obszarze m.st. Warszawy – komendanta rejonowego Policji, o organizowanym zgromadzeniu, przekazując zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia.

2. Jeżeli zgromadzenie ma zostać zorganizowane w pobliżu siedzib przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych, misji specjalnych i organizacji międzynarodowych korzystających z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych, organ gminy informuje niezwłocznie ministra właściwego do spraw zagranicznych o miejscu, terminie oraz o przewidywanej liczbie uczestników zgromadzenia.

3. Jeżeli zgromadzenie ma zostać zorganizowane w pobliżu obiektów podlegających ochronie Biura Ochrony Rządu, organ gminy informuje niezwłocznie Szefa Biura Ochrony Rządu o miejscu, terminie oraz o przewidywanej liczbie uczestników zgromadzenia.

4. Jeżeli zgromadzenie ma zostać zorganizowane w pobliżu jednostki wojskowej w rozumieniu art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1414 i 1822), organ gminy informuje niezwłocznie właściwego komendanta terenowej jednostki organizacyjnej Żandarmerii Wojskowej o miejscu, terminie oraz o przewidywanej liczbie uczestników zgromadzenia.

5. Organ gminy informuje niezwłocznie podmioty, o których mowa w ust. 1–4, o zmianie miejsca lub terminu organizowanego zgromadzenia albo o wydaniu decyzji o zakazie zgromadzenia.

**Art. 9.** 1. Organizator zgromadzenia zawiadamia organ gminy o zamiarze zorganizowania zgromadzenia pisemnie, za pomocą faksu, ustnie do protokołu lub za pomocą

środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2013 r. poz. 1422), zwanych dalej „środkami komunikacji elektronicznej”.

2. Rejestracja wniesienia zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia następuje z uwzględnieniem daty, godziny, minuty oraz kolejności wniesienia zawiadomienia.

3. W przypadku wniesienia zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia ustnie do protokołu jest decydująca data, godzina oraz minuta rozpoczęcia sporządzania protokołu, które zamieszcza się w protokole.

4. W przypadku wniesienia zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia za pomocą środków komunikacji elektronicznej jest decydująca data, godzina oraz minuta wprowadzenia zawiadomienia do systemu teleinformatycznego gminy.

5. Organ gminy udostępnia na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej informacje o adresie poczty elektronicznej oraz numerze faksu, na które kieruje się zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia.

**Art. 10.** 1. W zawiadomieniu o zamiarze zorganizowania zgromadzenia organizator zgromadzenia podaje następujące informacje:

- 1) imię i nazwisko organizatora zgromadzenia, jego numer PESEL albo rodzaj i numer dokumentu tożsamości w przypadku osoby nieposiadającej numeru PESEL, adres do korespondencji, adres poczty elektronicznej i numer telefonu umożliwiające z nim kontakt, a w przypadku gdy organizatorem zgromadzenia jest osoba prawna lub inna organizacja – ich nazwę i adres siedziby oraz imię i nazwisko osoby wnoszącej zawiadomienie w imieniu organizatora zgromadzenia, jej numer PESEL albo rodzaj i numer dokumentu tożsamości w przypadku osoby nieposiadającej numeru PESEL, adres do korespondencji, adres poczty elektronicznej i numer telefonu umożliwiające kontakt z tą osobą;
- 2) imię i nazwisko przewodniczącego zgromadzenia, jego numer PESEL albo rodzaj i numer dokumentu tożsamości w przypadku osoby nieposiadającej numeru PESEL, adres do korespondencji, adres poczty elektronicznej i numer telefonu umożliwiające z nim kontakt;
- 3) cel zgromadzenia, w tym wskazanie spraw publicznych, których ma dotyczyć zgromadzenie;

- 4) datę, godzinę i miejsce rozpoczęcia zgromadzenia, przewidywany czas trwania, przewidywaną liczbę uczestników oraz ewentualną trasę przejścia ze wskazaniem miejsca zakończenia zgromadzenia;
- 5) określenie środków służących zapewnieniu pokojowego przebiegu zgromadzenia, o ile organizator zgromadzenia je zaplanował.

2. Do zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia dołącza się:

- 1) pisemną zgodę na przyjęcie obowiązków przewodniczącego zgromadzenia w przypadku jego wyznaczenia;
- 2) zdjęcie organizatora zgromadzenia albo przewodniczącego zgromadzenia w przypadku jego wyznaczenia.

3. W przypadku wniesienia zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, zamiast pisemnej zgody na przyjęcie obowiązków przewodniczącego zgromadzenia można dołączyć elektroniczną kopię tego dokumentu.

**Art. 11.** W przypadku wniesienia zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia, które nie spełnia wymagań określonych w art. 10, organ gminy informuje niezwłocznie organizatora zgromadzenia o stwierdzonych brakach formalnych.

**Art. 12.** 1. Jeżeli wniesiono zawiadomienia o zamiarze zorganizowania dwóch lub więcej zgromadzeń, które mają zostać zorganizowane chociażby częściowo w tym samym miejscu i czasie i nie jest możliwe ich oddzielenie lub zorganizowanie w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, o pierwszeństwie wyboru miejsca i czasu zgromadzenia decyduje kolejność wniesienia zawiadomień. W przypadku gdy wniesione zawiadomienie nie spełniało wymagań określonych w art. 10, o kolejności wniesienia tego zawiadomienia decyduje ponowne jego wniesienie, o ile spełnia te wymagania.

2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, organ gminy niezwłocznie wzywa, telefonicznie i za pomocą środków komunikacji elektronicznej, do zmiany miejsca lub czasu zgromadzeń organizatorów zgromadzeń, którym nie przysługuje pierwszeństwo wyboru miejsca i czasu, o którym mowa w ust. 1.

**Art. 13.** 1. W przypadku, o którym mowa w art. 12 ust. 2, organ gminy może przeprowadzić rozprawę administracyjną, jeżeli usprawni to uzgodnienie zmiany miejsca lub czasu zgromadzeń.

2. Organ gminy niezwłocznie, nie później jednak niż na 96 godzin przed planowaną datą zgromadzenia, wzywa, telefonicznie i za pomocą środków komunikacji elektronicznej, organizatorów zgromadzeń do uczestnictwa w rozprawie administracyjnej. Niestawienie się organizatora zgromadzenia na rozprawę nie wstrzymuje jej przebiegu.

3. Organizatorom zgromadzeń, którzy uczestniczą w rozprawie administracyjnej, organ gminy może przedstawić propozycję zmiany miejsca lub czasu zgromadzenia.

4. Jeżeli na rozprawie administracyjnej organizatorzy zgromadzeń nie uzgodnią miejsca lub czasu zgromadzeń w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, organizatorzy zgromadzeń dokonują wyboru miejsca lub czasu zgromadzeń zgodnie z kolejnością wniesienia zawiadomień o zamiarze zorganizowania zgromadzenia, spełniających wymagania określone w art. 10.

5. Do rozprawy administracyjnej, o której mowa w ust. 1, nie stosuje się przepisów art. 91 § 2 i art. 92 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.<sup>1)</sup>).

**Art. 14.** Organ gminy wydaje decyzję o zakazie zgromadzenia najpóźniej w terminie 72 godzin przed planowaną datą zgromadzenia, jeżeli:

- 1) jego cel narusza wolność pokojowego zgromadzania się, jego odbycie narusza art. 4 lub zasady organizowania zgromadzeń albo cel zgromadzenia lub jego odbycie naruszają przepisy karne;
- 2) jego odbycie może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, w tym gdy zagrożenia tego nie udało się usunąć w przypadkach, o których mowa w art. 12 lub art. 13.

**Art. 15.** 1. Organ gminy, po wydaniu decyzji o zakazie zgromadzenia, udostępnia niezwłocznie tę decyzję na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej i przekazuje ją organizatorowi zgromadzenia za pomocą środków komunikacji elektronicznej wraz z informacją o jej udostępnieniu. Jednocześnie organ gminy przekazuje decyzję o zakazie zgromadzenia wraz z aktami sprawy właściwemu sądowi okręgowemu.

2. Decyzję o zakazie zgromadzenia uważa się za doręczoną z chwilą udostępnienia jej w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej organu gminy.

---

<sup>1)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2014 r. poz. 183 i 1195 oraz z 2015 r. poz. 211 i 702.

3. Decyzję o zakazie zgromadzenia udostępnia się w Biuletynie Informacji Publicznej z uwzględnieniem przepisów o ochronie danych osobowych przez 3 miesiące od dnia jej wydania.

**Art. 16.** 1. Odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia wnosi się bezpośrednio do sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę organu gminy w terminie 24 godzin od jej udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej. Wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji o zakazie zgromadzenia.

2. Sąd okręgowy zawiadamia niezwłocznie organ gminy o wniesieniu odwołania od decyzji o zakazie zgromadzenia przez udostępnienie informacji o wniesieniu odwołania na stronie podmiotowej sądu w Biuletynie Informacji Publicznej i informuje organizatora zgromadzenia i organ gminy o terminie rozprawy za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

3. Sąd okręgowy rozpatruje odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia w postępowaniu nieprocesowym niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 24 godzin od wniesienia odwołania.

4. Uczestnikami postępowania są wnoszący odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia i organ gminy. Niestawiennictwo uczestników nie tamuje rozpoznania sprawy.

5. Sąd okręgowy doręcza niezwłocznie postanowienie kończące postępowanie w sprawie wraz z uzasadnieniem uczestnikom postępowania.

6. Postanowienie uwzględniające odwołanie podlega natychmiastowemu wykonaniu.

7. Na postanowienie sądu okręgowego przysługuje w terminie 24 godzin od jego wydania zażalenie do sądu apelacyjnego, który rozpoznaje je w terminie 24 godzin. Od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje skarga kasacyjna i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu.

**Art. 17.** 1. Organ gminy może wyznaczyć swojego przedstawiciela do udziału w zgromadzeniu, a jeżeli przewidywana liczba uczestników jest większa niż 500 lub jeżeli istnieje niebezpieczeństwo naruszenia porządku publicznego w trakcie trwania zgromadzenia, wyznaczenie przedstawiciela jest obowiązkowe.

2. Organ gminy informuje organizatora zgromadzenia o wyznaczeniu swojego przedstawiciela do udziału w zgromadzeniu.

**Art. 18.** 1. Zgromadzeniem kieruje przewodniczący.

2. Przewodniczącym zgromadzenia jest:

- 1) organizator zgromadzenia będący osobą fizyczną, chyba że inna osoba fizyczna wyrazi pisemną zgodę na przyjęcie obowiązków przewodniczącego zgromadzenia;
- 2) osoba działająca w imieniu organizatora zgromadzenia, która wyrazi pisemną zgodę na przyjęcie obowiązków przewodniczącego, w przypadku gdy organizatorem zgromadzenia jest osoba prawna lub inna organizacja.

**Art. 19.** 1. Organizator zgromadzenia oraz przewodniczący zgromadzenia odpowiadają za zgodny z przepisami prawa przebieg zgromadzenia oraz są obowiązani do przeprowadzenia zgromadzenia w taki sposób, aby zapobiec powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia. W tym celu organizator zgromadzenia oraz przewodniczący zgromadzenia podejmują przewidziane w ustawie środki.

2. W trakcie trwania zgromadzenia jego przewodniczący jest obowiązany pozostawać w kontakcie z przedstawicielem organu gminy, o którym mowa w art. 17 ust. 1, lub funkcjonariuszami Policji w przypadku ich przybycia na miejsce zgromadzenia.

3. Organ gminy wyposaża przewodniczącego zgromadzenia w identyfikator, który zawiera:

- 1) określenie funkcji przewodniczącego zgromadzenia;
- 2) zdjęcie przewodniczącego zgromadzenia;
- 3) imię i nazwisko przewodniczącego zgromadzenia;
- 4) podpis właściwego przedstawiciela organu gminy;
- 5) pieczęć organu gminy.

4. Przewodniczący zgromadzenia w trakcie trwania zgromadzenia jest obowiązany do nieprzerwanego posiadania w widocznym miejscu elementów wyróżniających, w tym identyfikatora, o którym mowa w ust. 3.

5. Przewodniczący zgromadzenia żąda opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy albo uniemożliwia lub usiłuje udaremnić zgromadzenie. W przypadku niepodporządkowania się żądaniu przewodniczący zwraca się o pomoc do Policji lub straży gminnej.

6. Przewodniczący zgromadzenia rozwiązuje zgromadzenie, jeżeli uczestnicy zgromadzenia nie podporządkują się jego poleceniom lub gdy zgromadzenie narusza przepisy ustawy albo przepisy karne.

7. Uczestnicy zgromadzenia z chwilą jego rozwiązania są obowiązani niezwłocznie opuścić miejsce, w którym odbywało się zgromadzenie.



**Art. 20.** 1. Zgromadzenie może być rozwiązane przez przedstawiciela organu gminy, jeżeli jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub gdy zgromadzenie narusza przepisy ustawy albo przepisy karne, a przewodniczący zgromadzenia, uprzedzony przez przedstawiciela organu gminy o konieczności rozwiązania zgromadzenia, nie rozwiązuje go.

2. Funkcjonariusz Policji może zwrócić się do przedstawiciela organu gminy o rozwiązanie zgromadzenia w przypadku wystąpienia okoliczności, o których mowa w ust. 1.

3. Rozwiązanie zgromadzenia na podstawie ust. 1 następuje przez wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej dwukrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej przewodniczącemu zgromadzenia lub ogłoszonej publicznie uczestnikom zgromadzenia w przypadku niemożności skontaktowania się z tym przewodniczącym. Decyzję tę doręcza się organizatorowi zgromadzenia na piśmie w terminie 72 godzin od jej podjęcia.

4. Organizatorowi zgromadzenia przysługuje prawo wniesienia odwołania od decyzji o rozwiązaniu zgromadzenia do sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę organu gminy w terminie 7 dni od dnia rozwiązania zgromadzenia. Przepisy art. 16 ust. 2–6 stosuje się odpowiednio, z tym że sąd okręgowy rozpatruje odwołanie nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania odwołania.

5. Na postanowienie sądu okręgowego przysługuje w terminie 5 dni zażalenie do sądu apelacyjnego. Od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje skarga kasacyjna.

### Rozdział 3

#### **Postępowanie uproszczone w sprawach zgromadzeń**

**Art. 21.** W przypadku gdy organizator zgromadzenia uzna, że planowane zgromadzenie nie będzie powodować utrudnienia dla ruchu drogowego, a w szczególności powodować zmiany w jego organizacji, do jego organizacji może zastosować przepisy niniejszego rozdziału.

**Art. 22.** 1. Organizator zgromadzenia, o którym mowa w art. 21, zawiadamia właściwe gminne (miejskie) centrum zarządzania kryzysowego, jeżeli zostało utworzone, albo wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego o zamiarze zorganizowania zgromadzenia, nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 2 dni przed planowaną datą zgromadzenia, podając:

- 1) datę, godzinę i miejsce rozpoczęcia zgromadzenia, przewidywany czas trwania, przewidywaną liczbę uczestników oraz ewentualną trasę przejścia ze wskazaniem miejsca zakończenia zgromadzenia;
- 2) imię i nazwisko organizatora zgromadzenia, jego numer PESEL albo rodzaj i numer dokumentu tożsamości w przypadku osoby nieposiadającej numeru PESEL, adres poczty elektronicznej i numer telefonu umożliwiające z nim kontakt;
- 3) ewentualne zagrożenia, które w jego ocenie mogą pojawić się w trakcie zgromadzenia.

2. Właściwe centrum zarządzania kryzysowego stosuje przepisy art. 8 odpowiednio.

3. Zawiadomienie, o którym mowa w ust. 1, przekazuje się telefonicznie lub na adres poczty elektronicznej.

4. Organ gminy udostępnia na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej informacje o numerze telefonu oraz adresie poczty elektronicznej, na które kieruje się zawiadomienie o mającym się odbyć zgromadzeniu. Wojewoda udostępnia na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej informacje o numerze telefonu oraz adresie poczty elektronicznej, na które kieruje się zawiadomienie o mającym się odbyć zgromadzeniu na obszarze województwa.

5. Organ gminy i wojewoda udostępniają niezwłocznie na stronach podmiotowych w Biuletynie Informacji Publicznej informację o miejscu i terminie zgromadzenia, którego dotyczy zawiadomienie i które ma zostać zorganizowane na terenie gminy.

**Art. 23.** Organizator zgromadzenia rozwiązuje zgromadzenie, o którym mowa w art. 21, jeżeli uczestnicy zgromadzenia nie podporządkują się jego poleceniom lub gdy zgromadzenie narusza przepisy ustawy albo przepisy karne.

**Art. 24.** 1. Zgromadzenie, o którym mowa w art. 21, może być rozwiązane przez przedstawiciela organu gminy, jeżeli jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, powoduje istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych lub takie utrudnienia dla ruchu drogowego, które stanowią istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych, lub gdy zgromadzenie narusza przepisy ustawy albo przepisy karne, a organizator zgromadzenia, uprzedzony przez przedstawiciela organu gminy o konieczności rozwiązania zgromadzenia, nie rozwiązuje go.

2. Rozwiązanie zgromadzenia następuje przez wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej dwukrotnym ostrzeżeniem uczestników

zgromadzenia o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej organizatorowi zgromadzenia lub ogłoszonej publicznie uczestnikom zgromadzenia w przypadku niemożności skontaktowania się z tym organizatorem. Decyzję tę doręcza się organizatorowi zgromadzenia na piśmie w terminie 72 godzin od jej podjęcia.

3. Organizatorowi zgromadzenia przysługuje prawo wniesienia odwołania od decyzji o rozwiązaniu zgromadzenia do sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę organu gminy w terminie 7 dni od dnia rozwiązania zgromadzenia. Przepisy art. 16 ust. 2–6 stosuje się odpowiednio, z tym że sąd okręgowy rozpatruje odwołanie nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania odwołania.

4. Na postanowienie sądu okręgowego przysługuje w terminie 5 dni zażalenie do sądu apelacyjnego. Od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje skarga kasacyjna.

**Art. 25.** Do zgromadzeń, o których mowa w art. 21, przepisy art. 17 i art. 19 ust. 1, 5 i 7 stosuje się odpowiednio.

## Rozdział 4

### **Zgromadzenia spontaniczne**

**Art. 26.** Uczestnicy zgromadzenia spontanicznego nie mogą zakłócać przebiegu zgromadzenia organizowanego w trybie przepisów rozdziału 2 lub 3.

**Art. 27.** 1. Zgromadzenie spontaniczne może być rozwiązane przez funkcjonariusza kierującego działaniami Policji, jeżeli:

- 1) jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach;
- 2) jego przebieg powoduje poważne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego;
- 3) powoduje istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych lub takie utrudnienia dla ruchu drogowego, które stanowią istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych;
- 4) narusza przepisy ustawy albo przepisy karne;
- 5) zakłóca przebieg zgromadzenia organizowanego w trybie przepisów rozdziału 2 lub 3.

2. Rozwiązanie zgromadzenia spontanicznego na podstawie ust. 1 następuje przez wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej dwukrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia spontanicznego o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej publicznie uczestnikom tego zgromadzenia.

## Rozdział 5

### Zmiany w przepisach obowiązujących

**Art. 28.** W ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 482, z późn. zm.<sup>2)</sup>) w art. 52:

1) § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Kto:

- 1) przeszkadza lub usiłuje przeszkodzić w organizowaniu lub w przebiegu niezakazanego zgromadzenia,
- 2) organizuje zgromadzenie bez wymaganego zawiadomienia lub przewodniczy takiemu zgromadzeniu lub zgromadzeniu zakazanemu,
- 3) przewodniczy zgromadzeniu po rozwiązaniu go,
- 4) bezprawnie zajmuje lub wzbrania się opuścić miejsce, którym inna osoba lub organizacja prawnie rozporządza jako organizator lub przewodniczący zgromadzenia,
- 5) bierze udział w zgromadzeniu, posiadając przy sobie broń, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne lub inne niebezpieczne materiały lub narzędzia  
– podlega karze aresztu do 14 dni, karze ograniczenia wolności albo karze grzywny.”;

2) po § 1 dodaje się § 1a w brzmieniu:

„§ 1a. Kto:

- 1) będąc przewodniczącym lub organizatorem zgromadzenia umyślnie nie podejmuje środków niezbędnych dla zapewnienia zgodnego z przepisami prawa przebiegu zgromadzenia oraz zapobieżenia powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia,
- 2) nie wykonuje żądań lub poleceń przewodniczącego zgromadzenia lub jego organizatora,
- 3) wzbrania się opuścić miejsce zgromadzenia po jego rozwiązaniu  
– podlega karze grzywny.”.

---

<sup>2)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2013 r. poz. 829, 1247, 1446 i 1567, z 2014 r. poz. 498, 659, 827 i 915 oraz z 2015 r. poz. 396 i 541.

**Art. 29.** W ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924) w art. 11 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Do zbierania podpisów osób popierających zgłoszenie, o których mowa w ust. 3, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia ... – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. poz. ...).”.

**Art. 30.** W ustawie z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz. U. Nr 41, poz. 412, z późn. zm.<sup>3)</sup>) w art. 7:

1) po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. Do wniosku, o którym mowa w ust. 2, dołącza się pisemną zgodę podmiotu posiadającego tytuł prawny do nieruchomości znajdującej się na obszarze Pomnika Zagłady lub jego strefy ochronnej na odbycie zgromadzenia na tej nieruchomości.”;

2) w ust. 4:

a) pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) cel lub odbycie zgromadzenia są niezgodne z przepisami niniejszej ustawy lub ustawy z dnia ... – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. poz. ...) albo naruszają przepisy ustaw karnych,”

b) w pkt 3 kropkę zastępuje się przecinkiem i dodaje się pkt 4 w brzmieniu:

„4) podmiot posiadający tytuł prawny do nieruchomości znajdującej się na obszarze Pomnika Zagłady lub jego strefy ochronnej nie wyraził zgody na odbycie zgromadzenia na tej nieruchomości.”;

3) ust. 9 otrzymuje brzmienie:

„9. Zgromadzenie może być rozwiązane przez przedstawiciela wojewody, jeżeli jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu znacznej wartości, narusza powagę lub charakter Pomnika Zagłady albo narusza przepisy niniejszej ustawy, przepisy ustawy z dnia ... – Prawo o zgromadzeniach albo przepisy ustaw karnych, a przewodniczący, uprzedzony o konieczności rozwiązania zgromadzenia, wzbrania się to uczynić.”;

4) ust. 12 otrzymuje brzmienie:

„12. W zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie do przeprowadzenia zgromadzenia na obszarze Pomnika Zagłady lub jego strefy ochronnej stosuje się przepisy ustawy z dnia ... – Prawo o zgromadzeniach, z wyjątkiem art. 2.”.

---

<sup>3)</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i Nr 153, poz. 1271, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 oraz z 2006 r. Nr 220, poz. 1600.

**Art. 31.** W ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 706 oraz z 2014 r. poz. 1871) uchyla się art. 30.

## Rozdział 6

### **Przepis przejściowy i przepisy końcowe**

**Art. 32.** Do postępowań wszczętych na podstawie przepisów ustawy, o której mowa w art. 33, i niezakończonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

**Art. 33.** Traci moc ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2013 r. poz. 397 oraz z 2014 r. poz. 1327).

**Art. 34.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

### I. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa – Prawo o zgromadzeniach zastąpi regulacje objęte obowiązującą ustawą z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2013 r. poz. 397 oraz z 2014 r. poz. 1327), która była wielokrotnie nowelizowana.

Zasadniczym celem projektowanej ustawy jest kompleksowe i spójne uregulowanie zasad i trybu organizowania oraz odbywania zgromadzeń, ze szczególnym uwzględnieniem standardów konstytucyjnych, a także międzynarodowych, w tym praw gwarantowanych przez Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284). Intencją projektodawcy jest stworzenie takich warunków organizowania i odbywania zgromadzeń, które z jednej strony pozwolą na pełne i efektywne korzystanie przez obywateli oraz inne podmioty z konstytucyjnej wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, z drugiej zaś zagwarantują zarówno uczestnikom zgromadzenia, jak i osobom postronnym bezpieczeństwo i ochronę zdrowia, a także zapewnią ochronę porządku publicznego oraz wolności i praw innych osób.

Przedmiotowy projekt ustawy stanowi realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12 oraz wytycznych wskazanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie Bączkowski i inni przeciwko Polsce (skarga nr 1543/06). Potrzeba nowej regulacji wynika zarówno z analiz projektodawcy, jak i sygnałów kierowanych ze strony organizacji społecznych oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Brak rozwiązań m.in. w zakresie odformalizowania sposobu składania zawiadomień o zamiarze odbycia niektórych zgromadzeń, dotyczących zgromadzeń odbywających się w wyniku nagłego zdarzenia, czy też gwarantujących drogę sądową rozpatrywania odwołań od decyzji w sprawie zakazu zgromadzeń, a także wadliwość już istniejących (m.in. definicji zgromadzenia, krzyżowania się zgromadzeń, nieskutecznej procedury odwoławczej), determinuje konieczność wprowadzenia nowej regulacji.

W opinii projektodawcy osiągnięcie określonych powyżej zamierzeń nie jest możliwe przez podjęcie alternatywnych, w stosunku do uchwalenia nowej ustawy, środków. Brak jest również uzasadnienia przeprowadzania kolejnej już nowelizacji obowiązującej ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach. W związku z utratą mocy niektórych przepisów ww. ustawy w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12, a także z uwagi na liczbę zmian, jakie należałoby wprowadzić do obowiązującej

ustawy, uzasadniona jest teza, że właściwym rozwiązaniem jest opracowanie projektu nowej ustawy – Prawo o zgromadzeniach.

## **II. Zasadnicze różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym**

Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach definiowała pojęcie „zgromadzenia” przez użycie kryterium liczebności, wyłączając tym samym z zakresu zgromadzeń zgrupowania poniżej 15 osób. W ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r. rozwiązanie takie zostało uznane za niezgodne z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, m.in. z uwagi na brak zagwarantowania dostatecznej ochrony takim zgrupowaniom ze strony organów władzy publicznej.

Wychodząc naprzeciw tezom postawionym w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r., w projekcie zawarto rozwiązania odnoszące się zarówno do zgromadzeń podlegających uprzedniej notyfikacji, jak i zwolnionych z obowiązku notyfikacji. Projekt definiuje zgromadzenie jako zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych. Definicja ta nie ogranicza wolności zgromadzeń z uwagi na liczbę jego uczestników (dotychczas co najmniej 15 osób).

Organizatorzy zgromadzenia obowiązani są je notyfikować w taki sposób, aby wiadomość o nim dotarła do organu gminy nie później niż na 6 dni i nie wcześniej niż na 30 dni przed planowaną datą zgromadzenia. Określenie minimalnego 6-dniowego terminu na zawiadomienie organu gminy jest optymalne, uwzględniając możliwość wystąpienia tzw. zgromadzeń krzyżujących się. Termin ten powinien pozwolić również na rozpatrzenie odwołania od decyzji o zakazie zgromadzenia przed planowaną datą zgromadzenia, jak również dać możliwość przeprowadzenia przez organ gminy – fakultatywnie – rozprawy administracyjnej.

W związku z wprowadzeniem przepisów dotyczących zgromadzeń spontanicznych będących reakcją na bieżące wydarzenia oraz przyznaniem gminom możliwości określania miejsc, w których odbycie zgromadzenia nie będzie wymagało notyfikacji żadnemu organowi, wydłużenie terminu na zgłoszenie zgromadzenia z 3 dni roboczych na 6 dni należy uznać za konieczne, zwłaszcza ze względu na potrzebę uwzględnienia wytycznych Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie *Bączkowski i inni przeciwko Polsce*.



W celu spełnienia wymogów prawa międzynarodowego zakładających, że dla efektywności korzystania z wolności zgromadzeń istotne jest, aby prawo powszechnie obowiązujące określało terminy, w granicach których władze powinny działać przy wydawaniu decyzji zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i przed sądem, w taki sposób, aby umożliwić sądowe rozstrzygnięcie w sprawie odwołań w tym przedmiocie przed planowanym dniem organizowanego zgromadzenia, proponuje się ukształtowanie odmiennej od dotychczasowej procedury odwoławczej od decyzji o zakazie zgromadzenia. W tym celu, podobnie jak w sprawach rozpatrywanych w tzw. trybie wyborczym, proponuje się przyznanie organizatorowi prawa do wniesienia odwołania od decyzji organu gminy o zakazie zgromadzenia do sądu powszechnego (sądu okręgowego), który rozpatrywałby je w postępowaniu nieprocesowym niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 24 godzin od wniesienia odwołania. Od postanowienia sądu okręgowego przysługiwałoby, w myśl projektu, zażalenie do sądu apelacyjnego, który rozpatrywałby je w terminie 24 godzin. Postanowienie sądu apelacyjnego kończyłoby drogę sądową, ponieważ projekt przewiduje, że skarga kasacyjna nie będzie przysługiwała. Natomiast samo postanowienie sądu apelacyjnego będzie podlegało natychmiastowemu wykonaniu.

Podmiotem odpowiedzialnym za pokojowy przebieg zgromadzenia będzie organizator tego zgromadzenia oraz jego przewodniczący. Jeżeli uczestnicy zgromadzenia nie podporządkują się poleceniom przewodniczącego lub gdy zgromadzenie będzie naruszało przepisy ustawy albo przepisy karne, podmiot ten powinien zgromadzenie rozwiązać. W sytuacji gdy przewodniczący nie rozwiąże zgromadzenia mimo uprzedzenia go przez przedstawiciela organu gminy o takiej konieczności, to zgromadzenie będzie mogło być rozwiązane właśnie przez przedstawiciela organu gminy, o ile przebieg zgromadzenia będzie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub gdy zgromadzenie będzie naruszało przepisy ustawy albo przepisy karne.

Uwzględniając postulaty formułowane w ramach debaty publicznej przez stronę społeczną, projekt przewiduje uproszczoną formę notyfikacji zgromadzenia, w której został skrócony do co najmniej 2 dni termin na dokonanie takiej notyfikacji. Zgromadzenie, aby mogło zostać zgłoszone w trybie uproszczonym, nie może powodować utrudnienia dla ruchu drogowego. Do zgromadzeń takich nie będą miały zastosowania przepisy dotyczące zakazu organizacji zgromadzeń. Wydanie takiej decyzji uniemożliwiłoby bowiem przeprowadzenie opisanej powyżej procedury odwoławczej.

Biorąc pod uwagę, że zadania w zakresie postępowania w sprawach dotyczących zgromadzeń będą należały do zadań zleconych gminy (art. 6 projektu), w związku z zaproponowanym skróconym terminem zgłoszenia zawiadomienia w trybie uproszczonym – proponuje się, aby gmina realizowała to zadanie przez gminne (miejskie) centrum zarządzania kryzysowego, a w sytuacji gdyby nie zostało ono utworzone – przez wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego. Rozwiązanie takie należy uznać za optymalne, z uwagi na fakt, że centra działają permanentnie i w każdym czasie mogą przekazać informacje o zgłoszeniu zgromadzenia do wszystkich zainteresowanych służb państwowych.

Wychodząc naprzeciw tezom postawionym w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r. sygn. akt K 44/12, projekt wprowadza do polskiego systemu prawnego definicję zgromadzenia spontanicznego, którym jest „zgromadzenie, które odbywa się w związku z zaistniałym nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, którego odbycie w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej”. Zgromadzenia takie nie byłyby objęte obowiązkiem uprzedniego złożenia zawiadomienia o zamiarze jego odbycia. Natomiast w projekcie ustawy zostały wymienione przesłanki, których zaistnienie prowadziłyby do rozwiązania takiego zgromadzenia. Przesłanki te są następujące:

- 1) przebieg zgromadzenia zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach;
- 2) przebieg zgromadzenia powoduje poważne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego;
- 3) zgromadzenie powoduje istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych lub takie utrudnienia dla ruchu drogowego, które stanowią istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych;
- 4) zgromadzenie narusza przepisy ustawy lub przepisy karne;
- 5) zgromadzenie zakłóca przebieg innych zgromadzeń zgłaszanych w trybie zwykłym lub uproszczonym.

Wskazany wyżej katalog przesłanek, których wystąpienie daje możliwość rozwiązania zgromadzenia spontanicznego, jest konieczny z uwagi na odformalizowany charakter takiego zgromadzenia, jak również na to, że zgromadzenia takie powstają w związku z jednorazowym, nagłym oraz nieprzewidzianym wydarzeniem w przestrzeni publicznej i z tego punktu widzenia brak jest możliwości uprzedniego przygotowania organów władzy

publicznej do zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom takiego zgromadzenia oraz osobom trzecim, jak również porządku publicznego w czasie jego trwania.

W ramach uzupełnienia systemowych gwarancji wolności gromadzenia się do projektu recypowano rozwiązanie obowiązujące w aktualnej ustawie, zgodnie z którym rada gminy może wyznaczyć miejsca, w których będzie możliwe odbycie zgromadzenia bez jakichkolwiek obowiązków informacyjnych i w każdym czasie. Uczestnicy zgromadzenia zorganizowanego w takim miejscu będą jednakże musieli liczyć się z tym, że Policja nie będzie czuwała nad niezakłóconym przebiegiem tego zgromadzenia od początku, lecz dopiero od momentu uzyskania zawiadomienia o zaistniałym w jego trakcie zagrożeniu.

W aktualnym stanie prawnym brak jest szczegółowej regulacji dotyczącej sposobów zawiadamiania przez organizatora zgromadzenia o zamiarze jego zorganizowania. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, iż brak określenia sposobów zawiadamiania o zamiarze zorganizowania zgromadzenia, co ma znaczenie m.in. w okolicznościach przeprowadzania zgromadzeń stanowiących reakcję na nagłe zdarzenie, stanowił istotną przeszkodę dla skutecznego odbycia zgromadzenia. Proponowana nowelizacja przewiduje katalog sposobów zawiadamiania o zamiarze zorganizowania zgromadzenia.

Dotychczasowa regulacja zgromadzeń krzyżujących się została w ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r. uznana za niespełniającą kryterium precyzyjności oraz jasności regulacji prawnej, wywiedzionej z art. 2 Konstytucji RP. W projektowanej ustawie zaproponowano nowy mechanizm postępowania precyzyjnie określający zasady pierwszeństwa wniesienia zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia oraz przewidziano możliwość przeprowadzenia rozprawy administracyjnej.

Zaproponowane w tym zakresie rozwiązania mają na celu przede wszystkim zapewnienie ochrony i bezpieczeństwa uczestnikom zgromadzenia oraz jego pokojowego przebiegu. Dlatego też właściwe organy władzy publicznej powinny mieć zagwarantowany ułatwiony kontakt z organizatorem.

Proponuje się wprowadzenie nowych, niewystępujących w obowiązującej ustawie, rozwiązań w zakresie uproszczonego elektronicznego obiegu dokumentów w relacji obywatel – organ administracji publicznej.

Poza wskazanymi zmianami o charakterze zasadniczym, projektowana ustawa zawiera szereg innych regulacji, w tym o charakterze porządkującym i dostosowującym do ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r. o sygn. akt K 44/12 czy też do

wytycznych zawartych w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 3 maja 2007 r. w sprawie Bączkowski i inni przeciwko Polsce.

### **III. Omówienie projektowanych zmian**

#### **1. Przepisy ogólne**

(Art. 1)

W art. 1 projektu określono zakres przedmiotowy ustawy. Jednocześnie zrezygnowano z powielania art. 57 Konstytucji RP, jak to ma miejsce w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach.

(Art. 2)

W art. 2 projektu, analogicznie jak w art. 4 obowiązującej ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach, wskazano, w odniesieniu do których zgromadzeń ustawa nie będzie miała zastosowania. Dodatkowo ujednociono projektowane brzmienie art. 2 pkt 2 projektu ustawy z art. 25 ust. 1 Konstytucji RP, w którym ustrojodawca posłużył się określeniem „kościół i inne związki wyznaniowe”. Zamieniono także sformułowanie „organy państwa lub organy samorządu terytorialnego” na pojęcie „organów władzy publicznej” w celu ujednoczenia z terminologią, jaką posługuje się Konstytucja RP.

(Art. 3)

W art. 3 ust. 1 projektu zdefiniowano zgromadzenie jako zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych. Ponadto w ust. 2 projekt wprowadza pojęcie zgromadzenia spontanicznego, tj. zgromadzenia, które odbywa się w związku z zaistniałym nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, której odbycie w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej. Przyjęte rozwiązanie wprowadza możliwość organizacji pokojowych zgromadzeń odnoszących się do aktualnych wydarzeń i uczestnictwa w takich zgromadzeniach, co stanowi istotę wolności wyrażonej w art. 57 Konstytucji RP.

(Art. 4)

W art. 4 ust. 1 projektu określono niezbędne ograniczenia wolności zgromadzeń, zgodnie z dyspozycją art. 57 zdanie drugie Konstytucji RP, przez wskazanie podmiotów, którym nie przysługuje prawo organizowania zgromadzeń. Zgodnie z przedstawionym przepisem prawo

organizowania zgromadzeń nie przysługuje osobom nieposiadającym pełnej zdolności do czynności prawnych. Ograniczenie to nie wyłącza możliwości uczestnictwa tych osób w zgromadzeniach. Wyłączenie możliwości organizowania zgromadzeń przez osoby nieposiadające pełnej zdolności do czynności prawnej uznał Trybunał Konstytucyjny. W pkt 2 wyroku z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12, Trybunał Konstytucyjny stwierdził zgodność art. 3 ust. 1 obowiązującej ustawy z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, art. 29 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169) oraz art. 15 Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 oraz z 2000 r. Nr 2, poz. 11).

W art. 4 ust. 2 projektu został określony otwarty katalog niebezpiecznych materiałów lub narzędzi, których posiadanie przy sobie każdorazowo wyklucza uczestniczenie w zgromadzeniu. Norma ta zapewnia realizację wyrażonej w Konstytucji RP wolności organizowania zgromadzeń o charakterze pokojowym.

(Art. 5)

Do art. 5 projektu recypowano rozwiązanie zawarte w art. 6 ust. 3 aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach, przez umożliwienie radom gmin określenia miejsc, w których organizowanie zgromadzeń nie wymaga zawiadomienia, o którym mowa w art. 7 ust. 1 lub art. 22 ust. 1 projektu. W miejscach takich wolność zgromadzeń będzie mogła być realizowana w sposób spontaniczny – w każdym czasie i bez konieczności informowania organów państwa o planowanym zgromadzeniu.

(Art. 6)

Zadania w zakresie postępowania w sprawach dotyczących zgromadzeń będą należały do zadań zleconych gminy, na obszarze której jest organizowane zgromadzenie.

Z definicji i istoty zgromadzenia wynika, że istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia sytuacji, w której zgromadzenie będzie się odbywało na terenie więcej niż jednej gminy. W takiej sytuacji w każdej z gmin będzie prowadzone odrębne postępowanie administracyjne (art. 7 ust. 2 projektu), co więcej zawiadomienia dotyczące każdego ze zgromadzeń będą odrębnie rozpatrywane.

## **2. Organizowanie, odbywanie i rozwiązywanie zgromadzenia**

(Art. 7)

Wydłużony został minimalny termin na przekazanie organowi gminy zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia – z 3 dni roboczych (art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach) do 6 dni (art. 7 ust. 1 projektu). Określenie minimalnego 6-dniowego terminu na zawiadomienie organu gminy jest optymalne, uwzględniając możliwość zaistnienia tzw. zgromadzeń krzyżujących się.

W uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. akt K 44/12 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „wydłużenie okresu notyfikacji do minimum 3 dni roboczych stanowi nadmierne ograniczenie wolności zgromadzeń. Wyłącza z zakresu regulacji ustawowej większą niż do tej pory grupę zgromadzeń, które są inicjowane w krótszym okresie, jako reakcja na bieżące wydarzenia w przestrzeni publicznej.”. W związku z wprowadzeniem postępowania uproszczonego – przewidującego zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia nie później niż na 2 dni przed planowaną datą zgromadzenia (rozdział 3) oraz zgromadzeń spontanicznych, które nie wymagają uprzedniego zgłoszenia (rozdział 4), wydłużenie terminu na wniesienie zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia z 3 dni roboczych do 6 dni należy uznać za dopuszczalne. Określenie minimalnego 6-dniowego terminu na zawiadomienie organu gminy jest optymalne, uwzględniając możliwość wystąpienia tzw. zgromadzeń krzyżujących się. Termin ten powinien pozwolić na rozpatrzenie odwołania od decyzji organu I instancji o zakazie zgromadzenia, jak również dać możliwość przeprowadzenia przez organ gminy fakultatywnej rozprawy administracyjnej. Rozwiązanie to stanowi wykonanie wytycznych Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie Bączkowski i inni przeciwko Polsce. Skrócenie terminu 6-dniowego do np. 4 dni pozwoliłoby na rozpatrzenie przez sąd okręgowy odwołania od decyzji o zakazie zgromadzenia przed planowaną datą zgromadzenia, ale jedynie w sytuacji, w której nie miałyby miejsca zgromadzenia krzyżujące się i nie wystąpiłaby konieczność przeprowadzenia procedury, o której mowa w art. 12 i art. 13 projektu. Wolność gromadzenia się łączy się ściśle z wolnością wyrażania poglądów, w tym w reakcji na poglądy innych podmiotów wyrażane np. w odrębnym zgromadzeniu. Dlatego też zawarta w projekcie propozycja wychodzi naprzeciw oczekiwaniu pełnego zagwarantowania wyrażania poglądów w ramach zgromadzeń. Efektywność procedury odwoławczej od decyzji o zakazie zgromadzenia polegać ma na zagwarantowaniu skutecznego środka odwoławczego i takim środkiem jest odwołanie do sądu okręgowego. Uzyskanie rozstrzygnięcia również sądu

apelacyjnego przed planowaną datą zgromadzenia wiązałyby się z koniecznością dalszego wydłużenia minimalnego terminu na wniesienie zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia i w ocenie projektodawcy nie jest niezbędne dla uznania procedury za efektywną.

W ust. 3 projekt nakłada na organ gminy obowiązek niezwłocznego udostępnienia na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o miejscu i terminie organizowanego zgromadzenia.

(Art. 8)

W ust. 1 nałożony został na organ gminy obowiązek każdorazowego informowania właściwego komendanta powiatowego (miejskiego Policji), a na obszarze m.st. Warszawy – komendanta rejonowego Policji o organizowanym zgromadzeniu. Jednocześnie w ust. 2 i 3 powielone zostały rozwiązania z art. 6 ust. 2–2a ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach, dotyczące organizowania zgromadzeń w pobliżu obiektów o określonym statusie eksterytorialności lub innym, wymagającym specjalnej ochrony. Normy te nie są skierowane do organizatora zgromadzenia, lecz nakładają obowiązki informacyjne na organy gmin, tak aby umożliwić służbom odpowiedzialnym za ochronę ww. obiektów odpowiednie zabezpieczenie i przygotowanie zgodnie między innymi z zasadami prawa międzynarodowego, w tym postanowieniami Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych oraz Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych.

Jeżeli planowane zgromadzenie ma zostać zorganizowane w pobliżu jednostki wojskowej w rozumieniu art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1414 i 1822), organ gminy informuje właściwego komendanta terenowej jednostki organizacyjnej Żandarmerii Wojskowej o miejscu, terminie i przewidywanej liczbie uczestników zgromadzenia (ust. 4). Wprowadzenie tego obowiązku wiąże się ze szczególnym przeznaczeniem tych obiektów związanych z obronnością państwa. W sytuacji zmiany miejsca lub terminu organizowanego zgromadzenia lub wydania decyzji o zakazie zgromadzenia, organ gminy będzie zobowiązany poinformować podmioty wskazane w art. 8 ust. 1–4. Informacje te pozwolą na właściwą organizację służb wskazanych w tym przepisie.

(Art. 9)

Projekt przewiduje możliwość składania zawiadomień o zamiarze zorganizowania zgromadzenia pisemnie, za pomocą faksu, ustnie do protokołu lub za pomocą środków

komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2013 r. poz. 1422). Zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną przez środki komunikacji elektronicznej należy rozumieć „rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności pocztę elektroniczną”. Odformalizowanie sposobu składania zawiadomień, przez dopuszczenie formy ustnej czy też drogi elektronicznej, przyczyni się do przyspieszenia postępowania.

Rejestracja wniesienia zawiadomienia będzie dokonywana przez osobę przyjmującą korespondencję kierowaną do organu gminy – z uwzględnieniem daty, godziny oraz minuty, a także kolejności wniesienia zawiadomienia. O pierwszeństwie wyboru czasu lub miejsca zgromadzenia decydować będzie kolejność wniesienia zawiadomienia. W przypadku wniesienia zawiadomienia za pomocą środków komunikacji elektronicznej decydująca będzie chwila wprowadzenia zawiadomienia do systemu teleinformatycznego gminy. W przypadku wniesienia pisemnego zawiadomienia decydować będzie chwila doręczenia potwierdzona adnotacją pracownika organu gminy przyjmującego korespondencję. W przypadku zawiadomienia faksem chwilą doręczenia będzie moment transmisji danych wygenerowany na wydruku urządzenia modemowego. W przypadku zawiadomienia złożonego ustnie do protokołu chwilą złożenia zawiadomienia będzie data, godzina oraz minuta rozpoczęcia sporządzania protokołu, odnotowywana na protokole. Przepis ten służyć ma obiektywnemu ustaleniu kolejności zgłaszanych zawiadomień, co jest istotne, w przypadku gdy zajdzie konieczność zastosowania procedury, określonej w art. 12 i art. 13 projektu.

Organy gminy zostały zobowiązane do udostępniania na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o adresie poczty elektronicznej oraz numerze faksu, na które kieruje się zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia (ust. 5). Rozwiązanie to ma zapobiec sytuacjom, w których zawiadomienia wpłyną do różnych komórek organizacyjnych gminy lub zostaną zgłoszone różnym pracownikom, którzy następnie przekazywaliby je komórce właściwej, co uniemożliwiłoby określenie faktycznej godziny i minuty wpływu do urzędu.

(Art. 10)

W art. 10 ust. 1 projektu wymienione zostały informacje, które będą musiały zostać zamieszczone w zawiadomieniu organizatora zgromadzenia o zamiarze zorganizowania



zgromadzenia. W związku z projektowanym odformalizowaniem sposobu składania zawiadomień, katalog informacji, które powinno zawierać zawiadomienie, został poszerzony o obowiązek podania adresu poczty elektronicznej i numeru telefonu umożliwiających kontakt z organizatorem (przewodniczącym) zgromadzenia, a w przypadku gdy organizatorem jest osoba prawna lub inna organizacja – kontakt z osobą lub osobami wnoszącymi zawiadomienie w imieniu organizatora zgromadzenia. Osoby fizyczne będą zobowiązane do podania numeru PESEL (jeżeli go nie posiadają – rodzaju i numeru innego dokumentu tożsamości), co ma ułatwić identyfikację organizatorów (przewodniczących) zgromadzeń. Obowiązek podania w zawiadomieniu adresu poczty elektronicznej i numeru telefonu nie jest równoznaczny z obowiązkiem posiadania przez organizatora (przewodniczącego) zgromadzenia telefonu czy też adresu poczty elektronicznej. Podanie tych danych ma umożliwić kontakt z organizatorem (przewodniczącym), a zatem nie muszą to być dane, których właścicielem jest organizator (przewodniczący). Wystarczające będzie, że od dnia złożenia zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia do jego zakończenia za pomocą danych środków organ gminy będzie miał możliwość kontaktu z organizatorem (przewodniczącym).

Organizator zgromadzenia został również zobowiązany do wskazania w zawiadomieniu środków służących zapewnieniu pokojowego przebiegu zgromadzenia, o ile organizator zgromadzenia je zaplanował. Taka informacja od organizatora będzie cenna dla organów władzy publicznej, które są zobowiązane do zapewnienia pokojowego przebiegu zgromadzenia, a zwłaszcza pozwoli na uniknięcie dublowania się środków. Obowiązek informacyjny w zakresie przewidzianych przez organizatora środków zaktualizuje się wyłącznie w sytuacji, w której organizator takie środki przewiduje zapewnić. Jednocześnie proponuje się zrezygnować z dotychczasowego wymogu określania przez organizatora w zawiadomieniu środków, o których dostarczenie zwraca się do organu gminy.

Do zawiadomienia będzie trzeba dołączyć również pisemną zgodę na przyjęcie obowiązków przewodniczącego zgromadzenia – w przypadku jego wyznaczenia (w przypadku wniesienia zawiadomienia za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej – elektronicznej kopii tego dokumentu) oraz zdjęcie organizatora zgromadzenia albo przewodniczącego zgromadzenia – w przypadku jego wyznaczenia. Obowiązek dołączenia pisemnej zgody na przyjęcie obowiązków przewodniczącego zgromadzenia ma zapobiec wyznaczaniu przez organizatorów na przewodniczącego osób wbrew ich wiedzy czy woli. Da też organom gminy

pewność co do osoby, która przewodniczy zgromadzeniu i w jego trakcie jest umocowana do podejmowania określonych w ustawie czynności.

(Art. 11)

Celem przepisu art. 11 projektu jest usunięcie wątpliwości co do tego, jakie działania podejmie organ gminy w przypadku zawiadomień niespełniających wymogów formalnych, o których mowa w art. 10 projektu. Przepis ten stanowi również gwarancję dla organizatorów zgromadzeń, że zostaną poinformowani o uchybieniach formalnych wniesionego zawiadomienia, a tym samym będą mieli możliwość ich wyeliminowania, co w konsekwencji doprowadzi do zorganizowania planowanego zgromadzenia (jeżeli nie wystąpią okoliczności uzasadniające wydanie decyzji o zakazie zgromadzenia).

(Art. 12 i art. 13)

W art. 12 i art. 13 projektu określony został mechanizm postępowania w sprawach zgromadzeń, które mają zostać zorganizowane chociażby częściowo w tym samym miejscu i czasie i nie jest możliwe ich oddzielenie lub zorganizowanie w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. W takiej sytuacji o pierwszeństwie wyboru czasu i miejsca zgromadzenia zdecyduje kolejność wniesienia zawiadomień. Jednocześnie w przypadku pierwotnego wniesienia zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia, które nie spełni wymogów określonych w art. 10 projektu, o kolejności wniesienia tego zawiadomienia decyduje ponowne (już kompletne) jego wniesienie.

Organ gminy będzie niezwłocznie wzywał telefonicznie i za pomocą środków komunikacji elektronicznej do zmiany miejsca i czasu zgromadzeń organizatorów zgromadzeń, którym nie przysługuje pierwszeństwo wyboru czasu lub miejsca. Organ gminy będzie także mógł przeprowadzić rozprawę administracyjną, jeżeli usprawni to uzgodnienie zmiany miejsca lub czasu zgromadzeń, zapewniając w niej udział wszystkim organizatorom. Aby uniemożliwić blokowanie przeprowadzenia rozprawy przez organizatorów, wprowadzono przepis, zgodnie z którym niestawienie się organizatora zgromadzenia na rozprawę administracyjną nie będzie wstrzymywało jej przebiegu (art. 13 ust. 2 projektu).

W trakcie rozprawy w pierwszej kolejności organ będzie dążył do osiągnięcia konsensu pomiędzy organizatorami, w tym będzie miał możliwość wskazania własnej propozycji zmiany miejsca lub czasu zgromadzenia (art. 13 ust. 3 projektu).

Jeżeli na rozprawie administracyjnej organizatorzy zgromadzeń nie uzgodnią miejsca lub czasu zgromadzeń w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, wyboru miejsca lub czasu zgromadzeń organizatorzy dokonują zgodnie z kolejnością wniesienia zawiadomień, spełniających wymogi, o których mowa w art. 10 projektu (art. 13 ust. 4 projektu). Jeżeli w wyniku rozprawy administracyjnej czas lub miejsce nie zostaną uzgodnione ze wszystkimi organizatorami, a zaproponowane przez tych organizatorów miejsce lub czas będą zagrażały życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, organ gminy wyda decyzje o zakazie zgromadzenia na podstawie art. 14 pkt 2 projektu.

Przepisy dotyczące zgromadzeń krzyżujących się nie będą miały zastosowania w odniesieniu do postępowania uproszczonego, zgromadzeń spontanicznych, a także zgromadzeń krzyżujących się zgłoszonych na podstawie art. 7 ust. 1 projektu, jeżeli ich przebieg nie będzie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach.

Zauważyć należy, iż Trybunał Konstytucyjny, orzekając w sprawie o sygn. akt K 44/12, uznał za dopuszczalne unormowanie procedury w sprawie tzw. zgromadzeń krzyżujących się, tj. wprowadzenie mechanizmu umożliwiającego uniknięcie faktycznej kolizji kilku zgromadzeń, których odbycie się w tym samym czasie i miejscu mogłoby stanowić realne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Trybunał Konstytucyjny zakwestionował przepisy art. 7a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach z uwagi na posłużenie się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi.

Fakultatywna rozprawa administracyjna powinna odbyć się nie później niż na 96 godzin przed planowaną datą zgromadzenia, dlatego w ust. 5 wyłączono zastosowanie do rozprawy administracyjnej przepisów art. 91 § 2 i art. 92 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.).

(Art. 14)

Przesłanki wydania decyzji o zakazie zgromadzenia zostały wymienione w art. 14 projektu. Przesłanki te zostały nieznacznie zmodyfikowane w odniesieniu do aktualnej regulacji. Organ gminy wyda decyzję o zakazie zgromadzenia, jeżeli:

- 1) jego cel naruszy wolność pokojowego zgromadzania się, jego odbycie naruszy art. 4 lub zasady organizowania zgromadzenia albo cel zgromadzenia lub jego odbycie naruszają przepisy karne;

- 2) jego odbycie może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, w tym gdy zagrożenia tego nie udało się usunąć w przypadkach, o których mowa w art. 12 lub art. 13 projektu.

Zmieniona została przesłanka wskazana w pkt 1. Zmiana ta ma wyeliminować wątpliwości w zakresie postępowania z zawiadomieniami, które nie spełniają wymagań formalnych (i mimo poinformowania nie zostały one uzupełnione) czy też organizowane są przez osoby nieposiadające pełnej zdolności do czynności prawnych – w takich sytuacjach organ będzie wydawał decyzje o zakazie zgromadzenia na podstawie art. 14 pkt 1 projektu. W art. 10 ust. 1 pkt 3 projektu przewidziano obowiązek wskazania w zawiadomieniu celu zgromadzenia. Mogą wystąpić sytuacje, w których już wskazanie samego celu zgromadzenia będzie wskazywało na brak pokojowych zamiarów lub będzie naruszało przepisy karne, np. propagowanie idei faszystowskich, faszyzmu.

Przesłanka wskazana w pkt 2 została uzupełniona o doprecyzowanie, że podejmując decyzję organ gminy będzie brał pod uwagę wynik wezwania, o którym mowa w art. 12, lub wynik rozprawy administracyjnej.

Organ gminy będzie zobowiązany do wydania decyzji o zakazie zgromadzenia najpóźniej w terminie 72 godzin przed planowaną datą zgromadzenia.

(Art. 15 i art. 16)

W art. 15 ust. 1 i 2 projektu wprowadzono nowy sposób doręczania organizatorom decyzji o zakazie zgromadzenia. Po wydaniu decyzji o zakazie zgromadzenia organ gminy udostępni niezwłocznie tę decyzję na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej i przekaze ją organizatorowi zgromadzenia za pomocą środków komunikacji elektronicznej wraz z informacją o jej udostępnieniu.

Decyzję o zakazie zgromadzenia uważa się za doręczoną z chwilą udostępnienia jej w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej organu gminy. Od tej daty biegnie termin na wniesienie od niej odwołania. Celem takiego rozwiązania jest przyspieszenie procedury odwoławczej, co jednocześnie zapobiega konieczności uregulowania w ustawie zbyt długiego minimalnego terminu na wniesienie zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia.

Dążąc do zapewnienia ochrony danych osobowych organizatorów zgromadzenia oraz w celu wyeliminowania wątpliwości co do terminu udostępniania na BIP decyzji organu gminy, zobligowano organy administracji publicznej do udostępniania decyzji, o której mowa w

art. 14 projektu, w Biuletynie Informacji Publicznej z uwzględnieniem przepisów o ochronie danych osobowych przez 3 miesiące od dnia ich wydania.

Organem właściwym do rozpatrzenia odwołania od decyzji o zakazie zgromadzenia, jak również decyzji w sprawie rozwiązania zgromadzenia będzie właściwy sąd okręgowy. Ustalenie sądu okręgowego jako organu odwoławczego uzasadnione jest zdolnością organizacyjną sądu działającego w systemie 24-godzinnym, co potwierdza praktyka rozpatrywania przez ten sąd spraw w tzw. trybie wyborczym. Decyzję w sprawie zakazu zgromadzenia wraz z aktami sprawy organ gminy będzie przekazywał jednocześnie sądowi okręgowemu (art. 15 ust. 1 projektu). Odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia będzie wnoszone bezpośrednio do sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę organu gminy. Organizator będzie miał 24 godziny od udostępnienia decyzji w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej organu gminy na wniesienie odwołania, zaś sąd okręgowy 24 godziny na rozpatrzenie od chwili jego wniesienia (art. 16 ust. 1 i 3 projektu).

Terminy te należy uznać za wystarczające zarówno dla organizatora, jak i sądu okręgowego – odpowiednio na podjęcie decyzji co do wniesienia odwołania oraz na kontrolę rozstrzygnięcia organu gminy. Sąd okręgowy niezwłocznie zawiadomi organ gminy przez udostępnienie informacji o wniesieniu odwołania na stronie podmiotowej sądu w Biuletynie Informacji Publicznej i poinformuje organizatora zgromadzenia i organ gminy o terminie rozprawy za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej (art. 16 ust. 2 projektu).

Uczestnikami postępowania będą wnoszący odwołanie i organ gminy. Niestawiennictwo uczestników nie będzie tamowało rozpoznania sprawy (art. 16 ust. 4 projektu).

Postanowienie kończące postępowanie w sprawie sąd niezwłocznie doręczy wraz z uzasadnieniem uczestnikom postępowania (art. 16 ust. 5 projektu). Postanowienie uwzględniające odwołanie będzie podlegało natychmiastowemu wykonaniu (art. 16 ust. 6 projektu).

Na postanowienie sądu okręgowego będzie przysługiwało w terminie 24 godzin zażalenie do sądu apelacyjnego, który rozpozna je w terminie 24 godzin. Od postanowienia sądu apelacyjnego nie będzie przysługiwała skarga kasacyjna i podlegać ono będzie natychmiastowemu wykonaniu (art. 16 ust. 7 projektu).

(Art. 17)

Organ gminy będzie mógł wyznaczyć do udziału w zgromadzeniu swojego przedstawiciela, jeżeli jednak przewidywana liczba uczestników będzie większa niż 500 lub jeżeli będzie

istniało niebezpieczeństwo naruszenia porządku publicznego w trakcie trwania zgromadzenia, wyznaczenie przedstawiciela będzie obowiązkowe. O wyznaczeniu do udziału w zgromadzeniu swojego przedstawiciela organ gminy będzie informował organizatora zgromadzenia. Obowiązek informowania organizatora zgromadzenia o wyznaczeniu przez gminę przedstawiciela ma wykluczyć ewentualne wątpliwości organizatora co do tożsamości osoby, która posiada uprawnienie do rozwiązywania zgromadzenia.

(Art. 18 i art. 19)

Jako zasadę przyjęto, że zgromadzenie będzie musiało mieć przewodniczącego, którym będzie organizator zgromadzenia będący osobą fizyczną, chyba że inna osoba fizyczna wyrazi pisemną zgodę na przyjęcie obowiązków przewodniczącego, a w przypadku gdy organizatorem będzie osoba prawna lub inna organizacja – osoba działająca w imieniu organizatora, która wyrazi pisemną zgodę na przyjęcie obowiązków przewodniczącego. *Ex lege* przewodniczącym zgromadzenia będzie jego organizator, chyba że inna osoba wyrazi zgodę, w formie pisemnej, na przyjęcie obowiązków przewodniczącego. Zgoda będzie musiała być dołączona do zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia (art. 10 ust. 2 pkt 1 projektu).

W przyjętych rozwiązaniach organizator oraz przewodniczący zgromadzenia odpowiadają za zgodny z przepisami prawa przebieg zgromadzenia oraz są obowiązani do przeprowadzenia zgromadzenia w taki sposób, aby zapobiec powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia, a w trakcie trwania zgromadzenia przewodniczący będzie obowiązany pozostawać w kontakcie z wyznaczonym na zgromadzenie przedstawicielem organu gminy lub przybyłymi na miejsce funkcjonariuszami Policji.

Przewodniczący, na którego zostały nałożone obowiązki i uprawnienia, musi w sposób widoczny wyróżniać się spośród zgromadzonych, tak aby zarówno przedstawiciel organów państwa, jak i uczestnicy zgromadzenia mieli pewność, że osoba, która wydaje polecenia, jest do tego uprawniona. W tym celu organ gminy wyposaży przewodniczącego zgromadzenia w identyfikator, do którego nieprzerwanego posiadania zobowiązany będzie przewodniczący. Poza identyfikatorem przewodniczący powinien posiadać w widocznym miejscu elementy go wyróżniające, o których wyborze zdecyduje w sposób swobodny.

Za pokojowy przebieg zgromadzenia odpowiada przede wszystkim przewodniczący. W przypadku zakłócenia przebiegu zgromadzenia przewodniczący żąda opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem naruszy przepisy ustawy albo

uniemożliwia lub usiłuje udaremnić zgromadzenie. W razie niepodporządkowania się żądaniu, przewodniczący zwróci się o pomoc do Policji lub straży gminnej. Dopiero w sytuacji, w której uczestnicy zgromadzenia nie podporządkują się poleceniom przewodniczącego lub gdy zgromadzenie naruszy przepisy ustawy albo przepisy karne, przewodniczący rozwiąże zgromadzenie. Z chwilą rozwiązania zgromadzenia jego uczestnicy będą mieli obowiązek niezwłocznego opuszczenia miejsca zgromadzenia. Z chwilą rozwiązania zgromadzenia jego dotychczasowi uczestnicy przestaną podlegać ochronie przewidzianej przepisami o zgromadzeniach (za ewentualne zakłócanie porządku odpowiadać będą na zasadach ogólnych). Odpowiedzialność kierującego zgromadzeniem przewodniczącego za brak podejmowania środków mających na celu przywrócenie prawidłowego przebiegu zgromadzenia, a także odpowiedzialność uczestników zgromadzenia za brak podporządkowania się poleceniom przewodniczącego, zostały określone w art. 52 § 1 i 1a Kodeksu wykroczeń. Należy podkreślić, że przepis art. 19 ust. 1 projektu należy rozumieć jako „niestanowiący podstawy do odpowiedzialności majątkowej przewodniczącego zgromadzenia za szkody powstałe z winy uczestników zgromadzenia” (Trybunał Konstytucyjny wydał w tym zakresie tzw. wyrok interpretacyjny – stwierdził zgodność art. 10 ust. 3 obowiązującej ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach – analogicznego do proponowanego art. 19 ust. 1 – pod warunkiem że przepis ten jest tak rozumiany – pkt 11 sentencji wyroku TK z dnia 18 września 2014 r. sygn. akt K 44/12).

(Art. 20)

W przypadku zagrożenia życia lub zdrowia ludzi albo mienia w znacznych rozmiarach lub naruszenia przepisów ustawy albo przepisów karnych przedstawiciel organu gminy będzie mógł rozwiązać zgromadzenie, jeżeli przewodniczący zgromadzenia, uprzedzony o konieczności jego rozwiązania, nie rozwiąże go. Zgodnie z art. 20 ust. 2 projektu funkcjonariusz Policji będzie mógł w przypadku wystąpienia ww. okoliczności zwrócić się do przedstawiciela organu gminy o rozwiązanie zgromadzenia. Rozwiązanie zgromadzenia nastąpi przez wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej dwukrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej przewodniczącemu lub ogłoszonej publicznie uczestnikom zgromadzenia, w przypadku niemożności skontaktowania się z tym przewodniczącym. Dwukrotne ostrzeżenie o możliwości rozwiązania zgromadzenia gwarantuje skuteczne przekazanie uczestnikom komunikatu, a jednocześnie pozwala na uniknięcie przedłużania sytuacji zagrożenia dóbr chronionych prawem. Decyzja o

rozwiązaniu zgromadzenia będzie doręczana organizatorowi na piśmie w terminie 72 godzin od jej podjęcia (art. 20 ust. 3 projektu).

Organizatorowi zgromadzenia przysługiwać będzie prawo odwołania się do sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę organu gminy od decyzji w sprawie rozwiązania zgromadzenia w terminie 7 dni od dnia rozwiązania zgromadzenia (art. 20 ust. 4 projektu). W porównaniu z aktualnym stanem prawnym następuje wydłużenie terminu na wniesienie odwołania z 3 do 7 dni, co pozwoli na zapewnienie dłuższego czasu na przygotowanie środka zaskarżenia i jego uzasadnienie, a ponadto ułatwi dochowanie terminu na jego wniesienie. Na postanowienie sądu okręgowego będzie przysługiwało w terminie 5 dni zażalenie do sądu apelacyjnego. Od postanowienia sądu apelacyjnego nie będzie przysługiwała skarga kasacyjna.

### **3. Postępowanie uproszczone w sprawach zgromadzeń**

(Art. 21)

W celu przyspieszenia procedur i urzeczywistnienia w sposób najpełniejszy korzystania z wolności gromadzenia się, rozdział 3 określa postępowanie uproszczone m.in. w zakresie zawiadamiania o organizacji zgromadzenia. Projekt przewiduje możliwość wniesienia zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia w postępowaniu uproszczonym, jeżeli organizator zgromadzenia uzna, że planowane zgromadzenie nie będzie powodować utrudnienia dla ruchu drogowego, a w szczególności powodować zmiany w jego organizacji.

(Art. 22)

Organizator zgromadzenia, o którym mowa w art. 21 projektu, zawiadamia właściwe gminne (miejskie) centrum zarządzania kryzysowego – jeżeli zostało utworzone – albo wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego o organizowanym zgromadzeniu, nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 2 dni przed planowaną datą jego rozpoczęcia.

Notyfikacja zgromadzenia do odpowiedniego centrum zarządzania kryzysowego w postępowaniu uproszczonym umożliwia przekazanie informacji o zgromadzeniu do wszystkich zainteresowanych służb państwowych. W art. 22 ust. 1 pkt 1–3 projekt określa informacje, które organizator powinien podać w zawiadomieniu kierowanym do centrum zarządzania kryzysowego, tj.:

- 1) datę, godzinę i miejsce rozpoczęcia zgromadzenia, przewidywany czas trwania, przewidywaną liczbę uczestników oraz ewentualną trasę przejścia ze wskazaniem miejsca jego zakończenia;



- 2) imię i nazwisko organizatora zgromadzenia, jego numer PESEL albo rodzaj i numer dokumentu tożsamości w przypadku osoby nieposiadającej numeru PESEL, adres poczty elektronicznej i numer telefonu umożliwiające z nim kontakt;
- 3) ewentualne zagrożenia, które w ocenie organizatora mogą pojawić się w trakcie trwania zgromadzenia.

Do przekazywania przez centrum zarządzania kryzysowego informacji o organizacji zgromadzenia stosuje się odpowiednio przepisy art. 8 projektu.

Zawiadomienie o organizacji zgromadzenia przekazywane będzie telefonicznie lub na adres poczty elektronicznej. Projekt nakłada na organ gminy obowiązek udostępnienia na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej informacji o numerze telefonu oraz adresie poczty elektronicznej, na które kieruje się zawiadomienie o mającym się odbyć zgromadzeniu, a na wojewodę obowiązek udostępnienia na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej informacji o numerze telefonu oraz adresie poczty elektronicznej, na które kieruje się zawiadomienie o mającym się odbyć zgromadzeniu na obszarze województwa (art. 22 ust. 4 projektu).

Organ gminy i wojewoda udostępnią niezwłocznie na stronach podmiotowych w Biuletynie Informacji Publicznej informację o miejscu i terminie zgromadzenia, którego dotyczy zawiadomienie i które ma zostać zorganizowane na terenie gminy.

(Art. 23)

W sytuacji, w której uczestnicy zgromadzenia nie podporządkują się poleceniom organizatora lub gdy zgromadzenie naruszy przepisy ustawy albo przepisy karne, organizator podejmie decyzję o rozwiązaniu zgromadzenia (art. 23 projektu).

(Art. 24)

W przypadku zagrożenia życia lub zdrowia ludzi albo mienia w znacznych rozmiarach, spowodowania istotnego zagrożenia bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych lub takie utrudnienia dla ruchu drogowego, które stanowią istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych, lub naruszenia przepisów ustawy albo przepisów karnych zgromadzenie będzie mogło być rozwiązane przez przedstawiciela organu gminy, jeżeli organizator zgromadzenia, uprzedzony o konieczności jego rozwiązania, nie rozwiązuje go (art. 24 ust. 1 projektu).

Rozwiązanie zgromadzenia nastąpi przez wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej dwukrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej organizatorowi lub ogłoszonej publicznie uczestnikom zgromadzenia, w przypadku niemożności skontaktowania się z organizatorem. Dwukrotne ostrzeżenie o możliwości rozwiązania zgromadzenia gwarantuje skuteczne przekazanie uczestnikom komunikatu, a jednocześnie pozwala na uniknięcie przedłużania sytuacji zagrożenia dóbr chronionych prawem. Decyzja o rozwiązaniu zgromadzenia będzie doręczana organizatorowi na piśmie w terminie 72 godzin od jej podjęcia (art. 24 ust. 2 projektu).

Organizatorowi zgromadzenia przysługiwać będzie prawo odwołania się do sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę organu gminy od decyzji w sprawie rozwiązania zgromadzenia w terminie 7 dni od dnia rozwiązania zgromadzenia (art. 24 ust. 3 projektu). Wydłużenie terminu na wniesienie odwołania do 7 dni pozwoli na zapewnienie dłuższego czasu na przygotowanie środka zaskarżenia i jego uzasadnienie, a ponadto ułatwi dochowanie terminu na jego wniesienie. Sąd okręgowy rozpatrzy odwołanie nie później niż w terminie 30 dni. Na postanowienie sądu okręgowego będzie przysługiwało w terminie 5 dni zazalenie do sądu apelacyjnego. Od postanowienia sądu apelacyjnego nie będzie przysługiwała skarga kasacyjna (art. 24 ust. 4 projektu).

(Art. 25)

Do zgromadzeń, o których mowa w art. 21 projektu, będą miały odpowiednie zastosowanie przepisy art. 17 i art. 19 ust. 1, 5 i 7 projektu, dotyczące uczestnictwa przedstawiciela organu gminy w zgromadzeniu, odpowiedzialności organizatora zgromadzenia za jego przebieg, jego uprawnienia do rozwiązania zgromadzenia oraz obowiązku uczestników do niezwłocznego opuszczenia zgromadzenia, które zostało rozwiązane.

#### **4. Zgromadzenia spontaniczne**

(Art. 26)

Zgodnie z art. 26 projektu uczestnicy zgromadzenia spontanicznego nie będą mogli zakłócać przebiegu zgromadzenia organizowanego w trybie przepisów rozdziału 2 lub 3. Przedstawione rozwiązanie ma umożliwić niezakłócony przebieg zgromadzeń, które zostały zgłoszone i których organizatorzy musieli spełnić wyższe wymagania niż w przypadku zgromadzenia spontanicznego.

(Art. 27)

Projekt precyzuje sytuacje, w których zgromadzenie spontaniczne może zostać rozwiązane przez funkcjonariusza kierującego działaniami Policji.

Przesłanki te są następujące:

- 1) przebieg zgromadzenia zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach;
- 2) przebieg zgromadzenia powoduje poważne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego;
- 3) zgromadzenie powoduje istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych lub takie utrudnienia dla ruchu drogowego, które stanowią istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych;
- 4) zgromadzenie narusza przepisy ustawy lub przepisy karne;
- 5) uczestnicy tego zgromadzenia zakłócają przebieg innych zgromadzeń zgłaszanych w trybie zwykłym lub uproszczonym.

Przyznanie funkcjonariuszowi kierującemu działaniami Policji prawa do rozwiązania zgromadzenia spontanicznego należy uznać za rozwiązanie optymalne. Z istoty zgromadzenia spontanicznego wynika, że nie jest możliwa obecność w czasie jego trwania przedstawiciela organu gminy oraz że może zostać zorganizowane w czasie, w którym wyznaczenie przez organ gminy swojego przedstawiciela będzie niemożliwe z uwagi na zakończenie godzin pracy urzędu i związane z tym trudności z wyznaczeniem pracownika. Tylko Policja jest organem władzy publicznej zdolnym do natychmiastowej reakcji w przypadku wystąpienia zagrożeń, o których mowa w art. 27 ust. 1 projektu.

Zwrócić należy również uwagę, że decyzje o rozwiązaniu zgromadzeń podejmowane są przez Policję m.in. w krajach: Szwecja, Finlandia, Łotwa, Słowenia. Ze względu na fakt, że w części państw członków UE nie ma odrębnych regulacji dotyczących rozwiązywania zgromadzeń publicznych i stosowane są ogólne przepisy porządkowe, można przyjąć, że europejskim standardem jest uznanie Policji jako właściwej do skutecznego zabezpieczenia przebiegu i zakończenia zgromadzeń publicznych. Uprawnienie do rozwiązania zgromadzenia spontanicznego jest narzędziem skutecznego działania Policji, która przecież i tak odpowiada za bezpieczeństwo i porządek publiczny.

Szerszy katalog przesłanek uzasadniających rozwiązanie zgromadzenia spontanicznego jest związany m.in. z brakiem możliwości uprzedniego przygotowania organów władzy

publicznej do zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom takiego zgromadzenia, jak również porządku publicznego w czasie jego trwania.

Zgodnie z art. 27 ust. 2 projektu rozwiązanie zgromadzenia spontanicznego na podstawie ust. 1 następuje przez wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej dwukrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia spontanicznego o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej publicznie uczestnikom tego zgromadzenia.

## **5. Zmiany w przepisach obowiązujących**

(Art. 28)

Zgodnie z propozycją zmiany art. 52 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 482, z późn. zm.) karze aresztu do 14 dni, karze ograniczenia wolności albo karze grzywny podlega kto:

- 1) przeszkadza lub usiłuje przeszkodzić w organizowaniu lub w przebiegu niezakazanego zgromadzenia,
- 2) organizuje zgromadzenie bez wymaganego zawiadomienia lub przewodniczy takiemu zgromadzeniu lub zgromadzeniu zakazanemu,
- 3) przewodniczy zgromadzeniu po rozwiązaniu go,
- 4) bezprawnie zajmuje lub wzbrania się opuścić miejsce, którym inna osoba lub organizacja prawnie rozporządza jako organizator lub przewodniczący zgromadzenia,
- 5) bierze udział w zgromadzeniu, posiadając przy sobie broń, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne lub inne niebezpieczne materiały lub narzędzia.

Zmiana w art. 52 § 1 pkt 5 jest konsekwencją zakazów, o których mowa w art. 4 ust. 2 projektu.

Ponadto projekt ustawy przewiduje dodanie w art. 52 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń § 1a, zgodnie z którym karze grzywny podlega kto:

- 1) będąc przewodniczącym lub organizatorem zgromadzenia umyślnie nie podejmuje środków niezbędnych do zapewnienia zgodnego z przepisami prawa przebiegu zgromadzenia oraz zapobieżenia powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia,
- 2) nie wykonuje żądań lub poleceń przewodniczącego zgromadzenia lub jego organizatora,
- 3) wzbrania się opuścić miejsce zgromadzenia po jego rozwiązaniu.

Propozycja dodania § 1a pozwoli recypować na grunt kodeksu wykroczeń w zmienionym brzmieniu, przepisy karne obowiązujące dotychczas na podstawie art. 13a i art. 13b ustawy –

Prawo o zgromadzeniach. Wprowadzenie odpowiedzialności za popełnienie wykroczenia polegającego na nieopuszczeniu miejsca zgromadzenia po jego rozwiązaniu (kara grzywny) ułatwi odpowiednią reakcję wobec osób uchylających się od poleceń Policji/organu gminy. Brak takiej regulacji powoduje, iż działania Policji będą ograniczone do ustawy o Policji, a wobec osób popełniających powyższe wykroczenie nie będzie można zastosować żadnej sankcji finansowej.

(Art. 29)

W ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924) art. 11 ust. 4 stanowi: „Do zbierania podpisów osób popierających zgłoszenie, o których mowa w ust. 3, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297, z późn. zm.)”. Również na gruncie projektu pomimo wprowadzenia trzech kategorii zgromadzeń zasadne jest pozostawienie odwołania do całej ustawy, gdyż to do podmiotu zbierającego podpisy należy decyzja, czy ich zbieranie ma odbyć się w trakcie określonego typu zgromadzenia.

(Art. 30)

W art. 30 projektu wprowadzono zmianę ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz. U. Nr 41, poz. 412, z późn. zm.).

Powyższa zmiana wynika z faktu, że ustawodawca w ustawie z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, przede wszystkim w art. 7, konsekwentnie posługuje się pojęciem „zgromadzenie na obszarze Pomnika Zagłady lub jego strefy ochronnej”, jako warunek jego odbycia, wymieniając jedynie uzyskanie zgody właściwego terytorialnie wojewody. W kilkunastoletniej praktyce stosowania tej ustawy wojewodowie interpretowali te przepisy jako faktyczne rozszerzenie konstytucyjnie gwarantowanej wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich na cały obszar Pomników Zagłady i ich stref ochronnych, bez względu na fakt, że na tym obszarze znajdują się nieruchomości, do których tytuł prawny (np. własność, użytkowanie wieczyste, użytkowanie, trwałe zarząd), mają różne osoby, przede wszystkim instytucje kultury opiekujące się Pomnikami Zagłady (muzea martyrologiczne). Niezależnie od oceny takiej interpretacji jej konkretne efekty utrudniają funkcjonowanie wspomnianych instytucji, które nie chcąc ryzykować zarzutów o naruszenie prawa, godzą się z sytuacjami, w których na podstawie zgody wydanej przez wojewodę na należących do nich terenach odbywają się zgromadzenia bez udzielenia przez nie zgody nie tylko w zakresie samego odbycia

zgromadzenia, ale też jego miejsca i czasu trwania, liczby uczestników, charakteru głoszonych przez uczestników treści itp. Należy przy tym pamiętać, że to instytucje kultury odpowiadają za bezpieczeństwo obiektów, w tym bezcennych obiektów zabytkowych, które znajdują się na ich terenach, oraz osób odwiedzających te tereny. Możliwość wypełniania przez instytucje ww. obowiązków w tym zakresie jest ze zrozumiałych względów w opisanej sytuacji bardzo ograniczona. Nawet biorąc pod uwagę ewentualność przyjęcia innej od dotychczas przyjętej interpretacji przepisów, nie da się zagwarantować, że taka interpretacja została by przyjęta przez wszystkie organy administracji publicznej, a tym bardziej przez wszystkie sądy administracyjne. Zasadnym w takiej sytuacji rozwiązaniem jest doprecyzowanie przepisów ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, w sposób gwarantujący uszanowanie praw instytucji kultury i innych podmiotów posiadających tytuł prawny do nieruchomości znajdujących się na obszarze Pomnika Zagłady lub jego strefy ochronnej.

Biorąc pod uwagę, że przedstawiona wyżej kwestia jest bardzo ważna dla Państwa, ze względu na charakter i znaczenie Pomników Zagłady jako miejsc pamięci narodowej, wydaje się niezbędne jej uregulowanie w ramach nowej ustawy.

(Art. 31)

Z przepisu art. 31 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 706, z późn. zm.) wynika, że zgromadzenia przeprowadzone w związku z kampanią referendalną, nie podlegają regulacji określonej Prawem o zgromadzeniach. Z uwagi na konieczność zagwarantowania jak najszerszej ochrony wolności gromadzenia się, w tym również przy okazji kampanii referendalnej, niezbędne jest uchylenie tego przepisu.

## **6. Przepis przejściowy i przepisy końcowe**

(Art. 32)

Projektowany art. 32 stanowi przepis przejściowy. Określa on, iż do postępowań wszczętych na podstawie przepisów ustawy, o której mowa w art. 33 projektu, i niezakończonych do dnia wejścia w życie projektowanej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. Przepis dotyczy wszelkich postępowań w toku.

(Art. 33)

Projektowany art. 33 uchyla ustawę z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach.

(Art. 34)

Art. 34 przewiduje 14-dniową *vacatio legis*. Proponowany termin wejścia w życie ustawy nie narusza zasad demokratycznego państwa prawnego. Jest on uzasadniony koniecznością niezwłocznego uregulowania na nowo zagadnienia organizowania i odbywania zgromadzeń, a także ma związek z utratą z dniem 4 października 2015 r. w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12, mocy obowiązującej niektórych z aktualnie funkcjonujących przepisów ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach.

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

Przedkładany projekt uzupełnia lukę w prawie, która powstała w wyniku utraty mocy obowiązującej przepisu art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach w części zawierającej wyrażenie „co najmniej 15” oraz art. 8 ust. 2 tej ustawy – w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12. Przedstawione w projekcie rozwiązania w pełni realizują ww. wyrok Trybunału Konstytucyjnego przez odejście w definicji zgromadzenia od kryterium liczebności, a także zachowanie kryterium precyzyjności oraz jasności regulacji prawnej.

Zadania, które w związku z ustawą – Prawo o zgromadzeniach, będą realizowane przez organy administracji publicznej nie będą generowały dodatkowych kosztów dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego, gdyż podmioty te realizują już takie zadania na gruncie obecnie obowiązującej ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach.

Projekt ustawy nie wymaga zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia z organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym.

Projekt ustawy nie podlega procedurze notyfikacji zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597).

<p><b>Nazwa projektu</b> Ustawa – Prawo o zgromadzeniach</p> <p><b>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące</b> Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji</p> <p><b>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu</b> Sekretarz Stanu Stanisław Huskowski</p> <p><b>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu</b> Grzegorz Ziomek, Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji tel. 22 245-59-10</p>	<p><b>Data sporządzenia</b> marzec 2015 r.</p> <p><b>Źródło:</b> wyrok Trybunału Konstytucyjnego</p> <p><b>Nr w wykazie prac UB32</b></p>
--	---

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Wykonanie wyroku TK z 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12 stwierdzającego niekonstytucyjność przepisów ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2013 r. poz. 397 oraz z 2014 r. poz. 1327) oraz wykonanie wytycznych wynikających z wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 3 maja 2007 r. w sprawie Bączkowski i inni przeciwko Polsce (skarga nr 1543/06).

### 2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

1. Realizacja konstytucyjnej wolności zgromadzeń przez: wprowadzenie definicji zgromadzenia spontanicznego, którego zwołanie będzie możliwe w reakcji na nagłe i niemożliwe do wcześniejszego przewidzenia wydarzenie, i zwolnione spod obowiązku notyfikacji oraz wprowadzenie postępowania uproszczonego zgłaszania zgromadzeń, w ramach którego nie będzie możliwe wydanie decyzji o zakazie zgromadzenia;
2. Wprowadzenie zróżnicowanych i jednoznacznych przesłanek rozwiązywania zgromadzeń w zależności od rodzaju zgromadzenia;
3. Wprowadzenie odrębnej od k.p.a. procedury odwoławczej od decyzji o zakazie zgromadzenia, która zapewni realizację wyroku ETPCz Bączkowski przeciwko Polsce (odrębność w zakresie doręczeń decyzji, trybu wniesienia odwołania, terminów dla organów administracji na wydanie w sprawie rozstrzygnięcia, wprowadzenie sądowej kontroli decyzji administracyjnych o zakazie zgromadzenia i rozwiązaniu zgromadzenia, realizowanej przez sądy powszechne).

### 3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

W Wielkiej Brytanii funkcjonują dwie kategorie zgromadzeń: przemarsze i zgromadzenia.  
W Finlandii organizator zgromadzenia publicznego powinien powiadomić lokalną Policję o zgromadzeniu organizowanym na otwartej przestrzeni w miejscu publicznym.  
We Włoszech dla zgromadzeń prowadzonych w miejscach publicznych wymagane jest złożenie wcześniejszego zawiadomienia do władz, które mogą zakazać organizacji zgromadzenia w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

### 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Każdy podmiot organizujący zgromadzenie	Niemożliwa do ustalenia – prawo organizowania zgromadzeń przysługuje osobom mającym pełną zdolność do czynności prawnych, osobom prawnym, innym organizacjom, a także grupom osób.	Art. 57 Konstytucji RP gwarantujący każdemu wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich.	Określenie zasad i trybu organizowania oraz odbywania zgromadzeń.
Organy gminy	2 478 gmin	Rejestr TERYT	Określenie procedury rozpatrywania zawiadomień o zgromadzeniu oraz w sprawach wydawania decyzji o zakazie zgromadzenia. W przypadku



			utworzenia gminnego (miejskiego) centrum zarządzania kryzysowego – zapewnienie rozwiązań, które umożliwią rozpatrywanie zawiadomień o zamiarze zorganizowania zgromadzenia w postępowaniu uproszczonym. Podejmowanie decyzji o rozwiązaniu zgromadzenia zgłoszonego nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 6 dni przed planowaną jego datą oraz zgromadzenia zgłoszonego w postępowaniu uproszczonym.
Wojewodowie	16 wojewodów	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603, z późn. zm.).	Zapewnienie rozwiązań, które umożliwią rozpatrywanie zawiadomień o zamiarze zorganizowania zgromadzenia w postępowaniu uproszczonym przez wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego.
Służby prewencji Policji	Brak informacji		Zabezpieczenie pokojowego przebiegu zgromadzenia oraz rozwiązywanie zgromadzeń spontanicznych.
Sądy okręgowe i apelacyjne	11 sądów apelacyjnych i 45 sądów okręgowych	bip.ms.gov.pl	Rozpatrywanie odwołań od decyzji o zakazie zgromadzenia i rozwiązaniu zgromadzenia (sądy okręgowe). Rozpatrywanie zażaleń na postanowienia sądów okręgowych wydane w wyniku rozpatrzenia odwołań od decyzji o zakazie zgromadzenia i rozwiązaniu zgromadzenia (sądy apelacyjne).

#### 5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) projektowana ustawa została udostępniona na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji oraz na stronie Rządowego Centrum Legislacji.

Konsultacje trwały 21 dni i były dostępne dla wszystkich zainteresowanych.

Projekt w wersji skierowanej do uzgodnień międzyresortowych został rozesłany do konsultacji publicznych następującym organizacjom pozarządowym: Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Fundacja Panoptikon, Stowarzyszenie Amnesty International, Federacja na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny, Kampania Przeciw Homofobii, Fundacja Feminoteka, Zieloni 2004, Stowarzyszenie Marsz Niepodległości.

Projekt w wersji skierowanej do uzgodnień międzyresortowych był przedmiotem opiniowania przez NSZZ Solidarność, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych, Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, Konfederację Lewiatan, Związek Pracodawców Business Centre Club i Związek Rzemiosła Polskiego.

Projekt w wersji skierowanej do uzgodnień międzyresortowych został przekazany do zaopiniowania Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych, wojewodom, a także Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 1 kwietnia br. zaopiniowała projekt w wersji skierowanej do uzgodnień międzyresortowych pozytywnie.

Szczegółowe omówienie wyników konsultacji publicznych i opiniowania zostało zawarte w raporcie z konsultacji, który został udostępniony na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.

Ponadto w związku z zamieszczeniem na BIP MAC projektowanej ustawy była ona dostępna dla wszystkich zainteresowanych, którzy mogli zgłaszać uwagi.

## 6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z ..... r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]												
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0–10)	
<b>Dochody ogółem</b>													
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													
<b>Wydatki ogółem</b>													
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													
<b>Saldo ogółem</b>													
budżet państwa													
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													

Źródła finansowania	
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Zadania, które w związku z ustawą – Prawo o zgromadzeniach będą realizowane przez organy administracji publicznej nie będą generowały dodatkowych kosztów dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Organy gminy, wojewodowie i Policja realizują już zadania przewidziane w projekcie na gruncie obecnie obowiązującej ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach. Projektowane przepisy nie nakładają na wskazane podmioty obowiązków zwiększających koszty realizowanych zadań. Z uwagi na małą liczbę odwołań od decyzji o zakazie zgromadzenia nie przewiduje się konieczności zwiększenia nakładów na sądownictwo w związku z nowymi zadaniami określonymi w projekcie.

## 7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0–10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z ... r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
Niemierzalne	(dodaj/usuń)							

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Regulacja nie będzie miała wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe. Do OSR załączona została tabela przedstawiająca skalę zgromadzeń w miastach na prawach powiatów w latach 2012–2014. Z uwagi na krótki termin nie było możliwe zebranie takich informacji ze wszystkich gmin, a jedynie z miast na prawach powiatu. W jednostkach tych z uwagi na ich wielkość odbywa się najwięcej zgromadzeń. Ponadto w załączniku wskazana została liczba odwołań od decyzji o zakazie zgromadzenia, które w tym okresie wpłynęły do wojewodów. Dane te mają charakter kompleksowy, gdyż dotyczą nie tylko decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia w miastach na prawach powiatu, ale odwołań, które wpłynęły od tego rodzaju decyzji ze wszystkich gmin w województwie.
--	--

### 8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).

- tak  
 nie  
 nie dotyczy

zmniejszenie liczby dokumentów  
 zmniejszenie liczby procedur  
 skrócenie czasu na załatwienie sprawy  
 inne: usunięcie wybranych obowiązków informacyjnych (np. data urodzenia)

zwiększenie liczby dokumentów  
 zwiększenie liczby procedur  
 wydłużenie czasu na załatwienie sprawy  
 inne: dodanie nowych obowiązków informacyjnych (np. numer PESEL)

Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.

- tak  
 nie  
 nie dotyczy

Komentarz: Zgromadzenia spontaniczne będą zwolnione spod obowiązku złożenia zawiadomienia. Przewidziano wprowadzenie procedury uproszczonej, w której zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia będzie przekazywane telefonicznie lub na adres poczty elektronicznej nie później niż na 2 dni przed planowaną datą rozpoczęcia. Odformalizowana została forma wnoszenia zawiadomień – możliwe będzie złożenie zawiadomienia za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej.

### 9. Wpływ na rynek pracy

Regulacja nie wpłynie na rynek pracy.

### 10. Wpływ na pozostałe obszary

środowisko naturalne  
 sytuacja i rozwój regionalny  
 inne:

demografia  
 mienie państwowe

informatyzacja  
 zdrowie

Omówienie wpływu

Projektowana regulacja sprzyjać będzie realizacji wolności zgromadzeń.

### 11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia uchwalonej ustawy. Terminem optymalnym byłby 4 października 2015 r., gdyż z tym dniem traci moc obowiązującą większość przepisów ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach uznanych przez TK wyrokiem z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12 za niezgodne z ustawą zasadniczą.

### 12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Ewaluacja projektu odbędzie się poprzez analizę statystyki liczby złożonych odwołań od decyzji o zakazie zgromadzeń oraz terminowości ich rozpatrzenia raz na 3 lata, przy czym pierwsza ewaluacja nastąpi 2 lata po wejściu w życie projektu.

### 13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Województwo	Liczba zgłoszonych zgromadzeń publicznych (wyłącznie w miastach na prawach powiatu)				Liczba wydanych decyzji o zakazie zgromadzenia (wyłącznie w miastach na prawach powiatu)				Liczba odwołań od decyzji o zakazie zgromadzenia			
	2012	2013	2014	Ogółem lata 2012-2014	2012	2013	2014	Ogółem lata 2012-2014	2012	2013	2014	Ogółem lata 2012-2014
Mazowieckie	827	882	1137	<b>2846</b>	4	0	13	<b>17</b>	2	2	5	<b>9</b>
Śląskie	288	300	517	<b>1105</b>	5	3	3	<b>11</b>	1	3	1	<b>5</b>
Małopolskie	222	342	447	<b>1011</b>	2	0	0	<b>2</b>	0	0	0	<b>0</b>
Wielkopolskie	180	193	234	<b>607</b>	1	1	0	<b>2</b>	0	0	1	<b>1</b>
Kujawsko-Pomorskie	162	162	186	<b>510</b>	1	2	1	<b>4</b>	2	1	0	<b>3</b>
Pomorskie	182	132	165	<b>479</b>	4	4	9	<b>17</b>	2	1	6	<b>9</b>
Zachodniopomorskie	132	164	152	<b>448</b>	0	2	1	<b>3</b>	0	2	0	<b>2</b>
Łódzkie	193	119	126	<b>438</b>	0	3	1	<b>4</b>	0	4	3	<b>7</b>
Dolnośląskie <sup>1</sup>	118	128	183	<b>429</b>	0	1	3	<b>4</b>	0	1	0	<b>1</b>
Lubelskie	96	111	117	<b>324</b>	0	2	2	<b>4</b>	0	1	2	<b>3</b>
Podlaskie	73	75	73	<b>221</b>	0	0	0	<b>0</b>	0	0	0	<b>0</b>
Podkarpackie <sup>2</sup>	59	47	83	<b>189</b>	0	0	0	<b>0</b>	0	1	0	<b>1</b>
Opolskie	42	57	69	<b>168</b>	0	0	0	<b>0</b>	0	0	0	<b>0</b>
Warmińsko-Mazurskie	42	59	57	<b>158</b>	0	0	0	<b>0</b>	0	0	0	<b>0</b>
Lubuskie	45	36	38	<b>119</b>	1	0	0	<b>1</b>	0	0	0	<b>0</b>
Świętokrzyskie	2	34	43	<b>79</b>	1	0	0	<b>1</b>	0	0	0	<b>0</b>
<b>Suma</b>	<b>2663</b>	<b>2841</b>	<b>3627</b>	<b>9131</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>33</b>	<b>70</b>	<b>7</b>	<b>16</b>	<b>18</b>	<b>41</b>

1. uwaga: Wałbrzych uzyskał status miasta na prawach powiatu od dnia 1 stycznia 2013 r., dlatego też w powyższym zestawieniu nie zostały uwzględnione zgromadzenia w tym mieście, które odbyły się w 2012 roku (w 2012 roku w Wałbrzychu wpłynęło 6 zawiadomień o zgromadzeniach publicznych, nie wydano żadnej decyzji o zakazie zgromadzenia).

2. uwaga: W 2013 r. Wojewoda Podkarpacki rozpatrzył jedno odwołanie od decyzji Burmistrza Miasta Dębica o zakazie zgromadzenia w ten sposób, że decyzja ta została na podstawie art. 138 § 2 KPA uchylona w całości i sprawa została przekazana do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

## **Raport z konsultacji projektu ustawy – Prawo o zgromadzeniach**

Projekt ustawy – Prawo o zgromadzeniach został skierowany:

1) do konsultacji publicznych następującym podmiotom:

- a) Helsińska Fundacja Praw Człowieka,
- b) Fundacja Panoptykon,
- c) Stowarzyszenie Amnesty International,
- d) Federacja na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny,
- e) Kampania Przeciw Homofobii,
- f) Fundacja Feminoteka,
- g) Zieloni 2004,
- h) Stowarzyszenie Marsz Niepodległości;

2) do zaopiniowania przez:

- a) NSZZ Solidarność,
- b) Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych,
- c) Forum Związków Zawodowych,
- d) Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej,
- e) Konfederację Lewiatan,
- f) Związek Pracodawców Business Centre Club
- g) Związek Rzemiosła Polskiego;
- h) wojewodów;
- i) Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych,
- j) Komisję Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) projektowana ustawa została udostępniona na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji oraz na stronie Rządowego Centrum Legislacji.

Termin zgłaszania uwag upłynął w dniu:

- 1) 3 kwietnia br. dla podmiotów, które zgłaszały uwagi w ramach konsultacji publicznych i opiniowania;
- 2) 15 kwietnia br. dla reprezentatywnych związków zawodowych oraz organizacji pracodawców.

W dniu 1 kwietnia br. projekt w wersji skierowanej do uzgodnień międzyresortowych został uzgodniony z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Do projektu w wersji skierowanej do uzgodnień międzyresortowych następujące podmioty zgłosiły uwagi:

- 1) Helsińska Fundacja Praw Człowieka;
- 2) Fundacja Panoptykon;
- 3) Zieloni 2004;

- 4) Osoba fizyczna;
- 5) Stowarzyszenie Rowerowy Toruń;
- 6) Stowarzyszenie Kraków Miastem Rowerów;
- 7) Stowarzyszenie Miasta dla Rowerów;
- 8) Fundacja Normalne Miasto Fenomen;
- 9) Stowarzyszenie Kieleckie Inwestycje;
- 10) Forum Związków Zawodowych;
- 11) NSZZ Solidarność;
- 12) Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych;
- 13) Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych;
- 14) Wojewoda Podkarpacki;
- 15) Wojewoda Podlaski;
- 16) Wojewoda Śląski;
- 17) Wojewoda Dolnośląski;
- 18) Wojewoda Wielkopolski;
- 19) Wojewoda Mazowiecki;
- 20) Wojewoda Małopolski.

Szczegółowe omówienie uwag zgłoszonych w wersji skierowanej do uzgodnień międzyresortowych przez podmioty, o których mowa w pkt 1-12, zawiera **załącznik**.

Zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 167) w dniu 21 kwietnia br. skierowano do reprezentatywnych związków zawodowych pisma z uzasadnieniem w odniesieniu do uwag, które nie zostały uwzględnione.

Zainteresowanie pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa zgłosiła:

1. Kancelaria Administracyjna ORDO sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi, wpisana do rejestru podmiotów wykonującą zawodową działalność lobbingsową pod numerem 00326
2. Rafał Zieleniewski, wpisany do rejestru podmiotów wykonującą zawodową działalność lobbingsową pod numerem 00304.

Odniesienie się do uwag zgłoszonych przez te podmioty do wersji skierowanej do uzgodnień międzyresortowych zawiera **załącznik**.

Projekt ustawy w wersji z dnia 14 maja 2015 r. przedstawionej do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów został zmieniony w wyniku uwzględnienia zasadniczych uwag dotyczących rezygnacji z proponowanego wcześniej podziału na marsze i zgromadzenia stacjonarne oraz określenia procedury odwoławczej od decyzji o zakazie zgromadzenia. Wprowadzono podział zgromadzeń na zgromadzenia zgłaszanie w trybie zwykłym, zgromadzenia zgłaszanie w trybie uproszczonym oraz zgromadzenia spontaniczne oraz wskazano gminne (miejskie) centrum zarządzania kryzysowego, o ile zostało utworzone, lub wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego jako podmiot przyjmujący zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia w procedurze uproszczonej.

W związku z wprowadzonymi zmianami część uwag zgłoszonych do wersji projektu skierowanej do uzgodnień międzyresortowych stała się bezprzedmiotowa – dotyczy to uwag odnoszących się do:

1. podziału zgromadzeń na marsze i zgromadzenia stacjonarne,
2. braku sądowej procedury odwoławczej od decyzji o zakazie zgromadzenia,
3. skrócenia minimalnego terminu zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia – w związku z podziałem na zgromadzenia zgłaszane w trybie uproszczonym i spontaniczne,
4. braku regulacji rozstrzygających kolizję zgromadzeń z uwagi na wprowadzenie zasady, że zgromadzenie spontaniczne nie może zakłócać przebiegu zgromadzeń zgłaszanych w trybie zwykłym lub uproszczonym.

W związku z wprowadzonymi zmianami część uwag zgłoszonych do wersji projektu skierowanej do uzgodnień międzyresortowych została uwzględniona w obecnej wersji projektu – dotyczy to:

1. postulatu uregulowania kwestii zgromadzeń spontanicznych,
2. rezygnacji z deklaracji organizatora o braku udziału w zgromadzeniu osób zamaskowanych,
3. wprowadzenia wyraźnego przepisu upoważniającego organ gminy do wydania decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia w przypadku niepowodzenia procedury negocjacyjnej wobec tych organizatorów, których zgłoszenia zarejestrowano później niż pierwszego organizatora oraz wprowadzenia regulacji dotyczących zobowiązania przez organ gminy tych organizatorów do zmiany czasu i miejsca marszu,
4. przerwania przesłanek wydania decyzji o zakazie zgromadzenia,
5. wprowadzenia do projektu efektywnej procedury odwoławczej od decyzji o zakazie zgromadzenia przez wprowadzenie sądowej weryfikacji tej decyzji.

W zakresie uwag zgłoszonych do wersji projektu skierowanej do uzgodnień międzyresortowych dotyczących zróżnicowania podmiotów, do których wnosi się zawiadomienia dotyczące zamiaru zorganizowania – obecnie – zgromadzenia zgłaszanego w trybie zwykłym lub uproszczonym należy wyjaśnić, że w obecnej wersji projektu jako organ właściwy do przyjęcia zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia zgłaszanego w trybie uproszczonym wskazano gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego, o ile zostały utworzone, lub wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego.

Wojewodowie (Dolnośląski, Małopolski, Mazowiecki, Podkarpacki, Podlaski, Śląski, Wielkopolski) złożyli szereg uwag i wniosków oraz komentarzy do projektu ustawy – Prawo o zgromadzeniach. Większość kwestii podniesionych przez wojewodów była również przedmiotem wystąpień przesłanych do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji w ramach uzgodnień międzyresortowych i została uwzględniona w projekcie ustawy.

Uwagi Wojewodów były przedmiotem roboczej narady z przedstawicielami Urzędów Wojewódzkich (dyrektorami komórek prawnych i nadzoru UW) w dniu 13 kwietnia 2015, gdzie przedstawiono stanowisko w zakresie uwag wojewodów nieuwzględnionych przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.

Omówienie uwag Wojewodów, które nie zostały uwzględnione zostały omówione w zaktualizowanym **zestawieniu nieuwzględnionych uwag zgłoszonych w ramach opiniowania.**

Do projektu uwagi zgłosił także Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych. Uwagi zostały częściowo uwzględnione. Uwagi, które nie zostały uwzględnione zostały omówione w zaktualizowanym **zestawieniu nieuwzględnionych uwag zgłoszonych w ramach opiniowania.**

Projekt nie wymaga zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia projektu z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym.



## Omówienie uwag zgłoszonych przez organizacje społeczne, w tym reprezentatywne związki zawodowe

Lp.	Jednostka redakcyjna, której dotyczy uwaga	Podmiot zgłaszający uwagę	Treść uwagi/wniosku	Sposób rozpatrzenia uwagi/uzasadnienie
1.	art. 3	Stowarzyszenie Kraków Miastem Rowerów  Stowarzyszenie Miasta Dla Rowerów  Stowarzyszenie Rowerowy Toruń  Stowarzyszenie Kieleckie Inwestycje  Fundacja Normalne Miasto Fenomen	Zastąpienie słów „uczestnicy przechodzą” słowami „uczestnicy przemieszczają się”. Zastąpienie w art. 3 pkt 2 i dalszych przepisach oraz w tytule rozdziału 2 użytego w odpowiednich przypadkach pojęcia „marszu” pojęciem „marszu lub przejazdu”. Celem zaproponowanych zmian jest modyfikacja przepisów, tak, by wskazywały one wprost na możliwość przemieszczania się uczestników zgromadzeń niestacjonarnych w inny sposób niż pieszo.  Modyfikacja projektu w taki sposób, aby było możliwe dalsze organizowanie „mas krytycznych” jako zgromadzeń publicznych. Może to nastąpić np. przez zmianę definicji „marszu” zawartej w art. 3 pkt 2 projektu przez zastąpienie w nim słowa „przechodzą” frazą „przechodzą lub przejeżdżają na rowerach” względnie zastąpienie tego słowa frazą „przemieszczają się” i <u>wybranie innego określenia niż „marsz” dla nie-stacjonarnych zgromadzeń.</u>  Zmiana brzmienia poprzez zastąpienie określenia „przechodzą” na „przemieszczają się” oraz określenia „marszem” na „zgromadzeniem.”. Zmiana zapisu z „przechodzą” na „przemieszczają się”, powinna generować także zmianę językową w całej ustawie. Wszystkie pojęcia „marsz” powinny zostać	<b>Uwagi nieuwzględnione</b> Konstytucja RP w art. 57 zapewnia każdemu wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ze wskazanej normy prawnej nie wynika jednakże dla ustawodawcy obowiązek zapewnienia możliwości realizacji tej wolności w każdej możliwej formie. Projekt we wstępnej fazie prac konsultowano z Urzędem m. st. Warszawy i uznano, że dopuszczenie innych form (np. przejazdu pojazdów mechanicznych) realnie zagrażałoby bezpieczeństwu uczestników zgromadzenia oraz osób trzecich – jednocześnie uniemożliwiłoby odpowiednie zabezpieczenie marszu przez organy państwa.

Lp.	Jednostka redakcyjna, której dotyczy uwaga	Podmiot zgłaszający uwagę	Treść uwagi/wniosku	Sposób rozpatrzenia uwagi/uzasadnienie
		Helsińska Fundacja Praw Człowieka	<p>zamienione na „zgromadzenie”, zwłaszcza, że zgromadzenia stacjonarne są opisywane pełną nazwą, więc nie będzie możliwości pomylenia zapisów (które dotycząc zgromadzeń, a które zgromadzeń stacjonarnych). Konsekwencja zmiany art. 3 pkt 2 jest zmiana w art. 7 ust. 1 pkt 4, tj. zastąpienie określenia „przejścia” określeniem przemieszczenia się” lub „przejścia / przejazdu”</p> <p>- Definicja marszu zawarta w art. 3 pkt 2 jest w pewnym zakresie nieodpowiednia. Po pierwsze, w przepisie tym nie ma mowy o tym, że uczestnicy marszu przechodzą zgodnie z trasą wcześniej wyznaczoną – drogami publicznymi oraz powodują tym samym utrudnienia dla ruchu drogowego. Ma to istotne znaczenie, ponieważ łatwo sobie wyobrazić pewną grupę marszów, których uczestnicy wprawdzie przechodzą zgodnie z wcześniej wyznaczoną trasą, ale w żaden sposób nie ingerują w płynność ruchu drogowego. Takie rozwiązanie nie jest właściwe, z uwagi na niespójność z celem, jaki leży u podstaw rozróżnienia zgromadzeń publicznych na zgromadzenia stacjonarne i marsze. Dlatego należy w tym zakresie rekomendować rozbudowanie definicji marszu poprzez dodanie do niej określeń wskazujących na fakt, że uczestnicy marszu przechodzą zgodnie z trasą wcześniej wyznaczoną po drogach publicznych, ewentualnie że powodują utrudnienia dla ruchu drogowego.</p> <p>- Drugą wątpliwość dotyczącą definicji marszu należy sformułować pod adresem jej zawężenia jedynie do „przechodzenia uczestników”. W ocenie Fundacji wyklucza to w sposób nieuzasadniony możliwość organizowania zgromadzeń z udziałem różnego rodzaju rekwizytów używanych do poruszania się np. rowerów (rowerowe Masy Krytyczne), czy też platform (Parady Równości).</p>	<p><b>Uwaga nieuwzględniona</b></p> <p>Wpisanie do definicji określenia „droga publiczna” ograniczyłoby możliwość organizowania marszy tylko do dróg publicznych, co stanowiłoby nieuzasadnioną ingerencję w wolność zgromadzeń.</p>

Lp.	Jednostka redakcyjna, której dotyczy uwaga	Podmiot zgłaszający uwagę	Treść uwagi/wniosku	Sposób rozpatrzenia uwagi/uzasadnienie
		Forum Związków Zawodowych	<p>Wobec powyższego należy postulować rozszerzenie definicji marszu zawartej w art. 3 pkt 2 projektu o wskazanie, że „uczestnicy przechodzą lub przejeżdżają zgodnie z trasą wcześniej zgłoszoną”.</p> <p>Definicja zgromadzenia może budzić wątpliwości interpretacyjne, szczególnie w razie gromadzenia się małej ilości osób.</p>	<p><b>Uwaga nieuwzględniona</b> W projekcie, nie przewiduje się powrotu do zakwestionowanego przez Trybunał Konstytucyjny kryterium ilości uczestników.</p>
2.	art. 4	NSZZ „Solidarność”	Negatywnie należy ocenić posłużenie się generalnym zwrotem w ust. 2 „Inne niebezpieczne materiały lub narzędzia”. Konieczne jest doprecyzowanie tego pojęcia.	<p><b>Uwaga nieuwzględniona</b> Przepis ten nie budzi na gruncie obecnie obowiązującej ustawy wątpliwości interpretacyjnych.</p>
3.	art. 5	<p>Fundacja Normalne Miasto Fenomen, osoba fizyczna</p> <p>Stowarzyszenie Rowerowy Toruń</p> <p>Helsińska Fundacja Praw Człowieka</p>	<p>Niepokojące jest skrócenie terminu na złożenie zawiadomienia o planowanym marszu z 6 dni na 3 dni. Propozycja zmiany „6 dni” na „3 dni”.</p> <p>Modyfikacja przepisu w taki sposób, aby organizator zgromadzenia niestacjonarnego zawiadamiał organ gminy najpóźniej na 3 dni, a najwcześniej na 30 dni przed data marszu lub przejazdu.</p> <p>Proponowane wydłużenie minimalnego terminu notyfikacji marszu nie stanowi wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r. W przypadku procedury odwoławczej przewidziane w niej terminy do dokonywania określonych czynności zarówno dla organów administracji, jak i organizatora, mogłyby zostać skrócone do niezbędnego minimum. Biorąc pod uwagę określone w art. 9 oraz art. 10 projektowanej ustawy terminy na podejmowanie czynności związanych z podjęciem decyzji o zakazie zgromadzenia i procedurą odwoławczą w tym przedmiocie, wystarczającym byłoby aby organizator zobowiązany został do</p>	<p><b>Uwaga nieuwzględniona</b> W uzasadnieniu wyroku w sprawie K 44/12 TK stwierdził: „Wydłużenie okresu notyfikacji do minimum 3 dni roboczych stanowi nadmierne ograniczenie wolności zgromadzeń. Wyłącza z zakresu regulacji ustawowej większą niż do tej pory grupę zgromadzeń, które są inicjowane w krótszym okresie, jako reakcja na bieżące wydarzenia w przestrzeni publicznej.” W związku z wprowadzeniem dwóch kategorii zgromadzeń, tj. marszów i zgromadzeń stacjonarnych możliwych do zorganizowania ad hoc, w tym jako reakcja na bieżące wydarzenia, wydłużenie terminu na zgłoszenie marszu z 3 dni roboczych na 6 dni należy uznać za dopuszczalne. Określenie minimalnego 6-dniowego terminu na zawiadomienie organu gminy jest optymalne</p>

Lp.	Jednostka redakcyjna, której dotyczy uwaga	Podmiot zgłaszający uwagę	Treść uwagi/wniosku	Sposób rozpatrzenia uwagi/uzasadnienie
		<p>Forum Związków Zawodowych</p> <p>Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych</p> <p>Rafał Zieleniewski (zgłoszenie w trybie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa)</p> <p>Osoba fizyczna Partia Zieloni</p>	<p>zgłoszenia marszu organowi gminy najpóźniej na 4 dni przed planowaną datą marszu.</p> <p>Wydłużenie terminu z 3 dni roboczych do 6 dni może okazać się dla organizacji związkowych niekorzystne, szczególnie gdy organizacja zgromadzenia miałaby stanowić szybką reakcję na zmieniająca się sytuację w zakładach pracy.</p> <p>Wydłużenie minimalnego terminu na przekazanie organowi gminy zawiadomienia o planowanym marszu - z 3 dni roboczych (art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach) do 6 dni w kontekście wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r. w sprawie o sygn. K 44/12 stawia pod znakiem zapytania zgodność z Konstytucją projektowanych przepisów.</p> <p>Utrzymanie dotychczasowego czasu pomiędzy terminem zgłoszenia o zamiarze organizacji marszu a datą marszu w wysokości 3 dni roboczych</p> <p>- Sprecyzowanie zakresu wiadomości, o której mowa w treści art. 5 ust. 2.: <i>Organizator marszu zawiadamia organ gminy w taki sposób, by wiadomość dotarła do organu najpóźniej na 6 dni, a najwcześniej na 30 dni przed datą marszu.</i> Propozycja zastąpienia terminu „wiadomość” terminem „zawiadomienie” z powołaniem się na art. 7.</p>	<p>uwzględniając możliwość zaistnienia tzw. marszów krzyżujących się. Termin ten powinien pozwolić na przeprowadzenie całej procedury odwoławczej, jak również dać możliwość przeprowadzenia przez organ gminy rozprawy administracyjnej. Rozwiązanie to stanowi wykonanie m.in. wytycznych Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie Bączkowski i inni przeciwko Polsce (skarga nr 1543/06).</p> <p><b>Uwaga nieuwzględniona</b></p> <p>Uwzględnienie tej uwagi byłoby sprzeczne z ideą projektu, którą jest wprowadzenie do systemu prawnego zgromadzeń stacjonarnych, które nie podlegają procedurze zgłoszenia zawiadomienia. Obowiązek informacyjny</p>

Lp.	Jednostka redakcyjna, której dotyczy uwaga	Podmiot zgłaszający uwagę	Treść uwagi/wniosku	Sposób rozpatrzenia uwagi/uzasadnienie
		NSZZ „Solidarność”	<p>- Brak uzasadnienia dla odmowy przez urząd gminy przyjmowania zawiadomienia o zgromadzeniach stacjonarnych w przypadku zawiadomienia do 3 dni roboczych przed terminem zgromadzenia. Dla strony społecznej wygodniejszym jest mieć jeden organ urzędowy do powiadamiania niezależnie od formy zgromadzenia.</p> <p>- Sprzeciw wobec wydłużenia czasu pomiędzy terminem zgłoszenia o zamiarze organizacji marszu a datą marszu z 3 dni roboczych do 6 dni. Nie ma uzasadnienia takiego przedłużenia, argument o krzyżujących się marszach może dotyczyć wyłącznie krzyżujących się marszy. W praktyce krzyżowanie się marszy o antagonistycznym charakterze zdarza się rzadko. Jeśli brak jest zgłoszenia jakichkolwiek zgromadzeń na trasie proponowanego marszu to powinno się utrzymać obecnie obowiązujący termin 3 dni roboczych na zgłoszenie marszu.</p> <p>Projekt w art. 5 ust. 3 przewiduje, iż jeśli planowana trasa marszu przebiega przez teren więcej niż jednej gminy, w każdej z gmin prowadzi się odrębne postępowanie, co prowadzi do mnożenia postępowań administracyjnych, co więcej skutkiem tychże może być wydanie różnych decyzji w przedmiocie dopuszczalności prowadzenia marszu.</p>	<p>wskazany w art. 21 ust. 1 został określony w godzinach – 12 godzin przed planowaną datą zgromadzenia – co wyklucza możliwość informowania o mającym odbyć się zgromadzeniu stacjonarnym organów gmin, których urzędy pracują zazwyczaj po 8 godzin przez 5 dni w tygodniu.</p> <p><b>Uwaga nieuwzględniona</b> Projektodawcom nie jest wiadome, aby w dotychczasowej praktyce stosowania przepisów ustawy – Prawo o zgromadzeniach wystąpił problem z zgromadzeniem, które miałyby się odbyć na obszarze więcej niż jednej gminy. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego opiniując projekt nie zgłaszała również problemów związanych z prowadzeniem postępowań administracyjnych w przypadku zgromadzeń obejmujących teren więcej niż jednej gminy. Ponadto przepis ten, faktycznie potwierdzając regulacje zawarte w dzisiaj obowiązującej</p>

Lp.	Jednostka redakcyjna, której dotyczy uwaga	Podmiot zgłaszający uwagę	Treść uwagi/wniosku	Sposób rozpatrzenia uwagi/uzasadnienie
		Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych	<p>Wątpliwości budzą zróżnicowane przepisy dotyczące organu, który winien zostać zawiadomiony o marszu i o zgromadzeniu stacjonarnym. Brak jest racjonalnych przyczyn uzasadniających przyjęcie takiego rozwiązania.</p> <p>Nieuzasadnione zróżnicowanie dotyczy również formy zawiadomienia. Organizator marszu zawiadamia o zamiarze jego odbycia pisemnie, za pomocą faksu, ustnie do protokołu lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej, natomiast organizator zgromadzenia stacjonarnego przekazuje informacje telefonicznie.</p>	<p>ustawie, ma zapobiec rozszerzeniu właściwości miejscowej organu gminy na teren innej gminy w przypadku marszów planowanych na obszarze więcej niż jednej gminy.</p> <p><b>Uwaga nieuwzględniona</b>  Przyjęte różnice związane są z zamiarem projektodawcy maksymalnego uproszczenia organizacji zgromadzeń stacjonarnych. Marsz i zgromadzenie stacjonarne to dwie różne formy zgromadzeń. Należy podkreślić, że zamiar odbycia zgromadzenia stacjonarnego nie podlega obowiązkowi zawiadomienia analogicznego jak w przypadku marszu. Na organizatorów zgromadzeń stacjonarnych został nałożony wyłącznie obowiązek informacyjny. Uwzględnienie przedstawionej wątpliwości przez ujednoczenie organów, którym przekazywana jest informacja o mającym odbyć się zgromadzeniu i ujednoczenie procedury byłoby sprzeczne z ideą projektu, którą jest wprowadzenie do systemu prawnego zgromadzeń stacjonarnych, które nie podlegają procedurze wniesienia zawiadomienia. Obowiązek informacyjny wskazany w art. 21 ust. 1 został określony w godzinach – 12 godzin przed planowaną datą zgromadzenia – co wyklucza możliwość</p>

Lp.	Jednostka redakcyjna, której dotyczy uwaga	Podmiot zgłaszający uwagę	Treść uwagi/wniosku	Sposób rozpatrzenia uwagi/uzasadnienie
				informowania o mającym odbyć się zgromadzeniu stacjonarnym organów gmin, których urzędy pracują zazwyczaj po 8 godzin przez 5 dni w tygodniu.
4.	art. 6	Helsińska Fundacja Praw Człowieka	W praktyce mogą się pojawić problemy ze skutecznością przepisu art. 6 ust. 2. W przypadku marszów zgłaszanych w najwcześniejszym możliwym terminie tj. na 30 dni przed datą zgromadzenia, może się okazać, że organizatorzy antagonistycznie nastawionych do siebie manifestacji zetrą się w kolejce do urzędu gminy/miasta gdy obaj/oboje będą chcieli zgłosić zgromadzenie mające się odbyć w tym samym miejscu i czasie. Powstać może problem praktyczny, który z tych organizatorów powinien mieć prawo jako pierwszy do złożenia zawiadomienia o zgromadzeniu ustnie do protokołu.	<b>Uwaga nieuwzględniona</b> W dotychczasowej praktyce nie zarejestrowano tego typu przypadków. Wyeliminowaniu konfliktów pomiędzy organizatorami ma służyć rozprawa administracyjna.
5.	art. 7	Fundacja Normalne Miasto Fenomen	<p>- Proponowana zmiana: usunąć zapis odnośnie nr PESEL/ dokument tożsamości. W przypadku osoby fizycznej organizującej zgromadzenie - imię, nazwisko, adres korespondencyjny, nr telefonu i adres poczty elektronicznej to wystarczające dane pozwalające się skontaktować z organizatorem. Przewodniczący zgromadzenia jest obecny na zgromadzeniu. Organ gminy musi mieć możliwość skutecznego skontaktowania się z nim, podawanie numeru PESEL jest nieuzasadnione.</p> <p>- Brak jest wyraźnego wskazania o sposobie dostarczenia pisemnej zgody na przyjęcie obowiązków przewodniczącego zgromadzenia w przypadku składania zawiadomienia o zgromadzeniu na przykład drogą elektroniczną (wymagany będzie skan, oryginalny dokument dostarczony do organu gminy, dokument podpisany elektronicznie?) lub drogą ustną.</p>	<b>Uwaga nieuwzględniona</b> Podawanie numeru PESEL ma zapobiec składaniu zawiadomień z powołaniem się na dane innych osób. Przewodniczący ponosi odpowiedzialność przewidzianą w rozdziale 4 ustawy. Posiadanie numeru PESEL/dokument tożsamości w razie wszczęcia postępowania w sprawie niewywiązania się z obowiązków już po zakończeniu zgromadzenia umożliwi jego identyfikację i kontakt z nim. Uwagę uwzględniono

Lp.	Jednostka redakcyjna, której dotyczy uwaga	Podmiot zgłaszający uwagę	Treść uwagi/wniosku	Sposób rozpatrzenia uwagi/uzasadnienie
		Fundacja Panoptykon	<p>Cele, jakim ma służyć rozwiązanie zaproponowane w art. 7 ust. 3, nie zasługują na ochronę prawną. Jednocześnie propozycja może wywołać negatywne skutki w postaci ograniczenia możliwości anonimowego udziału w zgromadzeniach. proponowana możliwość notyfikowania braku udziału osób zamaskowanych nie mieści się w przedstawionym wyżej podziale: „uprawnienie – sankcja za jego niewykonanie w określonej prawem sytuacji” – organizator nie będzie miał bowiem uprawnienia do żądania opuszczenia marszu przez osobę zamaskowaną. Będzie mógł on zatem jedynie zasygnalizować swoje podejście do manifestowania w sposób anonimowy, natomiast projekt nie zakłada przyznania mu uprawnienia do „nieprzyjęcia takiego sposobu manifestowania” (o czym mowa w uzasadnieniu). Doprowadzi to do rozbieżności między deklaracjami organizatora, a stanem faktycznym, zwłaszcza wobec osób, których celem jest złamanie prawa niejako „przy okazji” marszu. Sprowadzając propozycję <i>ad absurdum</i> należałoby przyznać organizatorom uprawnienie do zadeklarowania, że nie przewidują oni udziału w marszu osób łamiących prawo. Podobnie, jak w przypadku maskowania twarzy, deklaracja ta nie doprowadzi do wyeliminowania sytuacji, w których będzie do łamania prawa dochodzić. Innymi słowy, deklaracja organizatora nie wpłynie na poziom bezpieczeństwa zgromadzeń. Z drugiej strony, deklaracja organizatora, iż nie przewiduje on udziału w marszu osób zamaskowanych może prowadzić do sytuacji, w której organizator oraz podlegające mu służby porządkowe będą wywierać nieformalną presję na osoby anonimowo uczestniczące w zgromadzeniu. Istnieje również obawa, że to organizator stanie się ofiarą nacisku ze strony organu gminy, która oczekiwać będzie</p>	<p><b>Uwaga nieuwzględniona</b>  Proponowana deklaracja ma charakter fakultatywny, a projekt nie przewiduje dla organizatora żadnych konsekwencji związanych ze złożeniem deklaracji lub jej brakiem. Nie ma tu także powiązania z zakresem odpowiedzialności organizatora.</p>



Lp.	Jednostka redakcyjna, której dotyczy uwaga	Podmiot zgłaszający uwagę	Treść uwagi/wniosku	Sposób rozpatrzenia uwagi/uzasadnienie
		<p>Helsińska Fundacja Praw Człowieka</p> <p>NSZZ „Solidarność”</p>	<p>zawarcia przez niego deklaracji w zgłoszeniu. Propozycja umożliwienia organizatorowi marszu notyfikowania braku udziału osób zamaskowanych nie przyniesie pozytywnych rezultatów, o których mowa w uzasadnieniu, może natomiast doprowadzić do ograniczenia wolności zgromadzeń, której elementem jest prawo do anonimowego udziału w zgromadzeniach. Dlatego postulujemy usunięcie omawianej propozycji z projektu.</p> <p>Nie wydaje się, żeby poprzez powyższą deklarację organizator mógł zwolnić się od odpowiedzialności prawnej za ewentualne naruszenia prawa przez takie osoby, gdyby pojawiły się one na marszu. Ponadto, nie zawarto definicji legalnej pojęcia „osoba zamaskowana”.</p> <p>W związku z art. 7 ust. 2 należy wprowadzić wymóg, aby oryginał zgody należało niezwłocznie przekazać do organu, po wcześniejszym przekazaniu droga elektroniczną.</p>	<p><b>Uwaga uwzględniona częściowo</b> W przypadku przekazania zgody na przyjęcie obowiązków przewodniczącego droga elektroniczną wprowadzono obowiązek przekazania elektronicznej kopii tego dokumentu.</p>
6.	art. 8	Helsińska Fundacja Praw Człowieka	<p>Zastrzeżenia do procedury uregulowanej w art. 8 (dot. tzw. zgromadzeń krzyżujących się):</p> <p>-brak wyraźnego przepisu upoważniającego organ gminy do wydania decyzji o zakazie odbycia marszu w przypadku niepowodzenia procedury negocjacyjnej wobec tych organizatorów, których zgłoszenia zarejestrowano później niż pierwszego organizatora oraz brak jednocześnie regulacji dotyczących zobowiązania przez organ gminy tych organizatorów do zmiany czasu i miejsca marszu (w obecnej ustawie takie przepisy istnieją – art. 7a ustawy – Prawo o zgromadzeniach);</p>	<p><b>Uwaga uwzględniona częściowo</b> Doprecyzowano przepisy określające tryb przeprowadzenia rozprawy oraz przesłanki wydania zakazu marszu.</p>

Lp.	Jednostka redakcyjna, której dotyczy uwaga	Podmiot zgłaszający uwagę	Treść uwagi/wniosku	Sposób rozpatrzenia uwagi/uzasadnienie
			<p>-o ile dopuszczalne jest wezwanie telefoniczne, to w żadnym przypadku nie można powiedzieć, że jego bezskuteczność powinna skutkować tylko dwukrotnym ponowieniem wezwania. Z przepisów nie wynika, w jakich odstępach czasu należy ponawiać nawiązanie kontaktu telefonicznego z organizatorem, ani w jaki sposób należy te czynności ewidencjonować. W ocenie Fundacji, bezskuteczność wezwania telefonicznego powinna skutkować uruchomieniem procedury wezwania w inny sposób. Najskuteczniejszym z nich byłoby wezwanie organizatora za pomocą pracownika urzędu gminy w miejscu wskazanym w zgłoszeniu zgromadzenia jako adres do korespondencji/siedziba organizatora. Tylko podjęcie takich działań zapewni rzetelność procedury i efektywność prawa do wzięcia udziału w rozprawie administracyjnej;</p> <p>-ostateczne obowiązywanie zasady „kto pierwszy ten lepszy” sprawia, że ten organizator, którego zgłoszenie zarejestrowano jako pierwsze, nie ma żadnej realnej zachęty do podejmowania negocjacji z innymi organizatorami i ustępstw na ich rzecz. Być może rozwiązaniem tego problemu byłaby implementacja do projektu rozwiązań funkcjonujących na Malcie, gdzie w przypadku niemożności zorganizowania kilku zgromadzeń w jednym miejscu i czasie dokonuje się losowania;</p> <p>-terminy przewidziane na wyznaczenie rozprawy administracyjnej nie są skorelowane z terminami dotyczącymi wydawania decyzji w przedmiocie zakazu zgromadzenia i procedurą odwoławczą w tym przedmiocie. W ocenie Fundacji należy zrezygnować z regulowania w</p>	<p><b>Uwaga uwzględniona</b> - poprzez rozszerzenie sposobów zawiadamiania organizatora (środki komunikacji elektronicznej). Natomiast doręczanie wezwania na rozprawę przez pracownika urzędu gminy w przypadku, gdy miejsce zgromadzenia znajduje się w innym mieście niż adres do korespondencji wskazany przez organizatora byłoby nie tylko utrudnione, a nawet często prowadziłyby do niezachowania przez organ gminy terminów wynikających z ustawy dla podjęcia określonych czynności.</p> <p><b>Uwaga nieuwzględniona</b> Projektodawcy nie założyli, aby organizatorzy zgromadzenia działali nie w sposób pokojowy i aby ich celem było blokowanie innych zgromadzeń. Dotychczasowe doświadczenia wskazują na dobrą współpracę pomiędzy organizatorami na etapie prowadzonych postępowań w związku z krzyżowaniem się tras zgromadzeń.</p> <p><b>Uwaga uwzględniona</b> Projekt zakłada zapewnienie prawa do efektywnego odwołania od ewentualnego zakazu odbycia zgromadzenia.</p> <p><b>Uwaga nieuwzględniona</b></p>

Lp.	Jednostka redakcyjna, której dotyczy uwaga	Podmiot zgłaszający uwagę	Treść uwagi/wniosku	Sposób rozpatrzenia uwagi/uzasadnienie
		<p>Osoba fizyczna Partia Zieloni</p> <p>Rafał Zieleniewski (zgłoszenie w trybie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbiningowej w procesie stanowienia prawa)</p>	<p>opiniowanej ustawie kazuistycznych procedur dotyczących marszów odbywających się w tym samym miejscu i czasie.</p> <p>W art. 8 ustęp 1 zawarto zapis, iż organ gminy niezwłocznie, nie później niż na 48 godzin przed planowaną datą marszu wzywa organizatorów marszu. Jest to dalece niewystarczające. Skoro bowiem organizatorzy są zobowiązani do zgłoszenia informacji o marszu na 6 dni przed datą marszu to przez słowo <i>niezwłocznie</i> należałoby rozumieć <i>nie później niż 5 dni przed planowaną datą marszu</i>. Odstęp 48 godzin jest właściwy dla zgłoszeń dokonanych na 3 dni przed datą marszu.</p> <p>Przepis ten nie określa, czy pierwszeństwo ma pierwszy czy ostatni zgłaszający. Jest to próba obejścia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014r. w zakresie stwierdzenia niezgodności z ustawą zasadniczą art. 7a ust. 1 i 2 obowiązującej ustawy.</p> <p>Traktowanie dwu lub więcej zawiadomień zgłoszonych tego samego dnia jako zgłoszonych równocześnie z brakiem pierwszeństwa do wyboru czasu, miejsca lub trasy przejścia.</p>	<p>j.w. doprecyzowano jednak terminy odpowiednich czynności</p> <p><b>Uwaga uwzględniona</b></p> <p>Przepis przyznaje preferencje organizatorowi który najwcześniej zgłosi zamiar odbycia marszu</p> <p><b>Uwaga nieuwzględniona</b></p> <p>Przyjęcie zgłoszonej uwagi doprowadziłoby do sytuacji, w której pomimo, że zgłoszone zostały marsze, które mają się odbyć w tym samym czasie i miejscu lub których trasy przejścia są tożsame lub w części się pokrywają, organ gminy nie dysponowałby możliwością modyfikacji czasu/miejsca/trasy marszy w przypadku, gdy nie byłoby możliwe ich oddzielenie lub odbycie w taki sposób, by ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. Zaproponowane kryterium pierwszeństwa,</p>

Lp.	Jednostka redakcyjna, której dotyczy uwaga	Podmiot zgłaszający uwagę	Treść uwagi/wniosku	Sposób rozpatrzenia uwagi/uzasadnienie
		NSZZ „Solidarność”	Zawiadomienie telefoniczne może okazać się nieefektywne i tym samym bezskuteczne z uwagi na np. przypadkowe wyłączenie telefonu.	<p>które będzie miało zastosowanie wyłącznie w sytuacji, gdy organizatorzy w trakcie rozprawy administracyjnej nie dojdą do porozumienia w zakresie modyfikacji czasu/miejsca/trasy, jest najbardziej obiektywne.</p> <p><b>Uwaga uwzględniona częściowo</b>          Poprzez rozszerzenie sposobów zawiadamiania organizatora (środki komunikacji elektronicznej).</p>
7.	art. 9	<p>Helsińska Fundacja Praw Człowieka</p> <p>Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych</p>	<p>-Negatywnie oceniono recypowanie z obecnie obowiązującej ustawy przesłanek wydania decyzji zakazującej zgromadzenia publicznego w formie marszu.</p> <p>- Niejasna redakcja art. 9 pkt 1 projektu w zakresie sformułowania „cel lub odbycie sprzeciwiają się projektowanej ustawie”.</p>	<p><b>Uwaga nieuwzględniona</b>          Poza ogólnym wyrażeniem dezaprobaty dla powielenia przesłanek rozwiązania zgromadzenia, stanowisko to nie zostało uzasadnione, co uniemożliwia odniesienie się do niego.</p> <p><b>Uwaga uwzględniona częściowo</b>          W trakcie rozpatrywania uwag do wskazanego przepisu w ramach uzgodnień międzyresortowych dokonano zmiany brzmienia tych przesłanek. Po dokonanej zmianie art. 12 pkt 1 projektu (stanowiący odpowiednik art. 9 pkt 1 przedstawionego do zaopiniowania projektu) stanowi, że organ gminy wydaje decyzję o zakazie marszu jeżeli „jego cel narusza wolność pokojowego zgromadzania się, odbycie narusza art. 4 lub</p>

Lp.	Jednostka redakcyjna, której dotyczy uwaga	Podmiot zgłaszający uwagę	Treść uwagi/wniosku	Sposób rozpatrzenia uwagi/uzasadnienie
			<p>- Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 września 2014 r. (K 44/12) zwracał również uwagę na zachwianie uwagi proceduralnej przejawiającej się w przyznaniu organom władzy znacznie więcej czasu na dokonanie oceny notyfikowanego zgromadzenia oraz ewentualne wydanie decyzji o jego odmowie, niż organizatorowi takiego wydarzenia na odwołanie się od takiej decyzji. W opiniowanym projekcie organ gminy wydaje decyzję o zakazie marszu w terminie 48 godzin od dnia otrzymania zawiadomienia, dopiero po wydaniu takiej decyzji niezwłocznie zawiadamiany jest organizator marszu. Natomiast termin na odwołanie od decyzji o zakazie marszu wynosi 24 godziny. W opinii OPZZ ww. terminy powinny być jednakowe.</p>	<p>zasady organizowania marszy albo cel marszu lub jego odbycie naruszają przepisy karne”.</p> <p><b>Uwaga nieuwzględniona</b> W przywołanym wyroku Trybunał orzekł na tle stanu prawnego, w którym terminy na wydanie przez organ gminy decyzji o zakazie zgromadzenia i na wniesienie odwołania są znacznie bardziej zróżnicowane niż w przedstawionym do zaopiniowania projekcie. Wylimitowanie dostrzeżonego przez Trybunał zachwiania równowagi proceduralnej nie można utożsamiać ze zrównaniem terminów dla organizatora i organu gminy, który rozpatruje częstokroć więcej niż jedno zawiadomienie o zamiarze odbycia zgromadzenia w tym samym czasie i miejscu pochodzące od różnych organizatorów. Konsekwencją proponowanego zrównania terminu na wydanie przez organ I instancji decyzji o zakazie zgromadzenia z terminem na wniesienie odwołania od tego rozstrzygnięcia byłaby konieczność wydłużenia terminu na zgłoszenie zawiadomienia o zamiarze odbycia marszu o 1 dzień i w konsekwencji termin na notyfikację marszu wynosiłby 7 dni.</p>
8.	art. 10	Helsińska Fundacja Praw Człowieka	-Zaproponowana przez projektodawcę procedura odwoławcza od decyzji organu gminy w przedmiocie zakazu marszu nie zapewnia prawa do efektywnego środka odwoławczego – rozstrzygnięcia	<p><b>Uwaga nieuwzględniona</b> Wyrok wymaga aby zapewnić efektywny środek odwoławczy. Oznacza to, że procedura</p>

Lp.	Jednostka redakcyjna, której dotyczy uwaga	Podmiot zgłaszający uwagę	Treść uwagi/wniosku	Sposób rozpatrzenia uwagi/uzasadnienie
		NSZZ „Solidarność”	<p>sądowego przed datą zgromadzenia określoną w zgłoszeniu. Fundacja postuluje rezygnację z dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego w sprawach tych decyzji na rzecz procedury mieszanej: przewidującej możliwość bezpośredniego odwołania od decyzji organu gminy do sądu orzekającego jako pierwsza i ostatnia instancja sądowa. Szczególny charakter organizowania zgromadzeń publicznych (oraz konieczność uzyskania ostatecznego rozstrzygnięcia sądu przed datą planowanego zgromadzenia) dopuszcza jednoinstancyjne postępowanie sądowe. W ocenie Fundacji, zaproponowana mieszana procedura nie narusza zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego, z uwagi na fakt, że pozwala w większym stopniu na realizację prawa do sądu (art. 45 Konstytucji) w szczególnych sprawach, jakimi są te dotyczące odwołań od decyzji w przedmiocie zakazu zgromadzenia.</p> <p>- Przyjęte w art. 10 ust. 4 projektu rozwiązanie jest dla organizatora wysoce niekorzystne, z uwagi na fakt, że przerzuca na niego koszty związane z przewlekłym prowadzeniem postępowania przez wojewodę i niedotrzymaniem 24-godzinnego terminu na rozpatrzenie odwołania. Może się bowiem zdarzyć, że wojewoda nie rozpatrzy odwołania w wymaganym art. 10 ust. 5 terminie. Wówczas zgromadzenie, na skutek wyłączenia zasady suspensywności środka odwoławczego, nie będzie mogło się odbyć.</p> <p>Wątpliwości budzi ustalenie początku biegu terminu na wniesienie odwołania od udostępnienia decyzji na stronie podmiotowej BIP.</p>	<p>powinna umożliwić rozpatrzenie odwołania przed planowanym terminem marszu. Ostateczna decyzja administracyjna wydana przez organ II instancji spełnia ten warunek. Wyrok sądu I instancji, ze względu na postanowienia Konstytucji (wymagana dwuinstancyjność postępowania) nie byłby prawomocny. Dodatkowo ustawowe „wymuszenie” wydania wyroku przez sąd w terminie liczonym w godzinach mogłoby być uznane za naruszenie zasady niezawisłości.</p> <p><b>Uwaga uwzględniona</b> Dokonano zmiany terminów, tak by po doręczeniu treści decyzji na piśmie wraz z uzasadnieniem pozostawał czas na wniesienie odwołania. Ponadto doprecyzowano przepis w ten sposób, że równocześnie z udostępnieniem</p>

Lp.	Jednostka redakcyjna, której dotyczy uwaga	Podmiot zgłaszający uwagę	Treść uwagi/wniosku	Sposób rozpatrzenia uwagi/uzasadnienie
				decyzji na BIP organ gminy przekazuje decyzje organizatorowi za pomocą środków komunikacji elektronicznej wraz z informacją o jej udostępnieniu na BIP.
9.	art. 12	Osoba fizyczna Partia Zieloni  Rafał Zieleniewski (zgłoszenie w trybie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa)  Osoba fizyczna	-W art. 12 ustęp 5 punkt 2 i 3 proponowana ustawa określa obowiązek posiadania przez przewodniczącego zgromadzenia identyfikatora ze swoim zdjęciem oraz imienia i nazwiska. Jest to zupełnie zbędne, gdyż funkcjonariusze policji identyfikują przewodniczącego tuż przed rozpoczęciem zgromadzenia na podstawie dowodu tożsamości. Dla strony społecznej jest to nie tylko obowiązek dostarczenia zdjęcia utrudniający procedurę zawiadomienia o zgromadzeniu. Jest to też ujawnienie publiczne personaliów przewodniczącego w sposób umożliwiający jego identyfikację przez wrogów politycznych, np. członków krzyżującego się marszu. Dodatkowo zdjęcie pozostaje w archiwum urzędu gminy bez gwarancji jego zniszczenia po zakończeniu marszu.  - Likwidacja obowiązku posiadania przez przewodniczącego zgromadzenia identyfikatora ze swoim zdjęciem.  - W art. 12 ustęp 7 brakuje wskazania, że przewodniczący może	<b>Uwaga nieuwzględniona</b> Przepis ten nie sprawiał trudności w dotychczasowej praktyce stosowania jego odpowiednika w aktualnie obowiązującej ustawie. Składane zawiadomienia podlegają archiwizacji, a następnie procedurze brakowania tak jak inne dokumenty.  <b>Uwaga nieuwzględniona</b>

Lp.	Jednostka redakcyjna, której dotyczy uwaga	Podmiot zgłaszający uwagę	Treść uwagi/wniosku	Sposób rozpatrzenia uwagi/uzasadnienie
		Partia Zieloni  NSZZ „Solidarność”	<p>żądać opuszczenia marszu przez osoby prowokujące swoim zachowaniem się inne osoby albo godzące w pokojowy charakter zgromadzenia. Dotyczy to głównie prowokatorów ze strony politycznych przeciwników, ale zdarzają się też policyjni prowokatorzy. Jeżeli policja uważa, że udział policjantów w zgromadzeniu jest konieczny dla zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzonym to niech udział w zgromadzeniu biorą umundurowani funkcjonariusze. W ten sposób nie tylko będą mogli interweniować po zaistnieniu wykroczenia ale ich obecność zadziała uspokajająco na zgromadzonych od samego początku.</p> <p>- Obciążenie organizatora odpowiedzialnością za ewentualne szkody z winy uczestników przy wyposażeniu w bardzo iluzoryczne w praktyce środki oddziaływania jest nadmierne i nieuzasadnione.</p> <p>- Nałożenie w ust. 8 na przewodniczącego obowiązku rozwiązania marszu w przypadku, gdy przebieg marszu „narusza przepisy karne” należy ocenić krytycznie.</p>	<p>Określenie „osoby prowokujące swoim zachowaniem się inne osoby albo godzące w pokojowy charakter zgromadzenia” jest niedookreślone i mogłoby w praktyce stosowania prawa wywołać wątpliwości.</p> <p><b>Uwaga nieuwzględniona</b> Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 44/12 dokonując oceny art. 13a obowiązującej ustawy stwierdził, że przepis ten jest zgodny z art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.</p>
10.	art. 14	Fundacja Normalne Miasto Fenomen	Zastąpienie organu którym jest komendant powiatowy (miejski) Policji - organem gminy. Ujednolicenie/ uprowadzenie zgłaszania zgromadzeń dla mieszkańców powinno być celem nadrzędnym. Dlatego sugerujemy pozostawienie organu gminy jako właściwego do składania zawiadomienia o dowolnym zgromadzeniu.	<p><b>Uwaga nieuwzględniona</b> Uwzględnienie tej uwagi byłoby sprzeczne z ideą projektu, którą jest wprowadzenie do systemu prawnego zgromadzeń stacjonarnych, które nie podlegają procedurze zgłoszenia zawiadomienia. Obowiązek informacyjny wskazany w art. 21 ust. 1 został określony w godzinach – 12 godzin przed planowaną datą zgromadzenia – co wyklucza możliwość informowania o mającym odbyć się zgromadzeniu stacjonarnym organom gminy, które pracują po 8 godzin przez 5 dni w</p>



Lp.	Jednostka redakcyjna, której dotyczy uwaga	Podmiot zgłaszający uwagę	Treść uwagi/wniosku	Sposób rozpatrzenia uwagi/uzasadnienie
		<p>Helsińska Fundacja Praw Człowieka</p> <p>Forum Związków Zawodowych</p> <p>Forum Związków Zawodowych</p>	<p>Postulat skrócenia terminu zawiadomienia Policji przez organizatora w przypadku zamiaru zorganizowania zgromadzenia stacjonarnego z 12 do 6 godzin. Taka regulacja urzeczywistniłaby wolność spontanicznej manifestacji będącej natychmiastową reakcją na nagłe wydarzenia społeczne i polityczne. Dla porównania warto wskazać, że w niektórych państwach europejskich termin zgłoszenia władzom publicznym zamiaru odbycia zgromadzenia spontanicznego jest krótszy niż 12 godzin. Przykładowo, w Finlandii wynosi 6 godzin, w Albanii - 3 godziny, w Estonii - 2 godziny. Trzeba pamiętać, że na gruncie projektowanej ustawy skrócony termin miałby dotyczyć zgromadzeń stacjonarnych, a zatem takich które nie wymagają m.in. reorganizacji ruchu drogowego, ani innych czasochłonnych czynności podejmowanych przez Policję.</p> <p>W ustawie nie przewidziano wydania decyzji o odmowie czy też zakazie odbycia zgromadzenia stacjonarnego.</p> <p>Projekt nie zawiera przepisu rozstrzygającego kwestię kolizji występującej w sytuacji gdy dwa zgromadzenia mają odbyć się w tym samym czasie (być może odpowiedzią na tę kolizję jest. Art. 17, ale nie wynika to bezpośrednio z przepisu) Należy podkreślić, że zawiadomienie ma nastąpić telefonicznie. Zatem trudno tutaj nawet w drodze analogii stosować przepisy art. 8</p>	<p>tygodniu.</p> <p><b>Uwaga nieuwzględniona</b> Termin 12-godzin w ocenie projektodawców nie jest nadmiernie uciążliwy dla organizatora, a zapewnia realną możliwość Policji na podjęcie stosowanych działań.</p> <p><b>Uwaga nieuwzględniona</b> Takie było założenie projektodawców. Wprowadzenie zgromadzeń stacjonarnych ma umożliwić reakcję ad hoc na nagłe wydarzenie.</p> <p><b>Uwaga nieuwzględniona</b> Uwaga dotyczy dwóch różnych zagadnień. Organizator informuje telefonicznie o mającym się odbyć zgromadzeniu, a Policja przyjmująca taką informację nie może zakazać jego odbycia. Rozwiązanie zgromadzenia</p>

Lp.	Jednostka redakcyjna, której dotyczy uwaga	Podmiot zgłaszający uwagę	Treść uwagi/wniosku	Sposób rozpatrzenia uwagi/uzasadnienie
		Osoba fizyczna Partia Zieloni  NSZZ „Solidarność”	Powiadomienie telefonicznie bez uzyskania pisemnego potwierdzenia przekazanych informacji jest niewystarczające dla rozstrzygnięcia wątpliwości np. podczas rozpatrywania odwołania w sprawie rozwiązania zgromadzenia.  W sytuacji przekazywania informacji drogą telefoniczną brak jest możliwości potwierdzenia wiarygodności takiej informacji, zwłaszcza szybkiego zidentyfikowania osoby zgłaszającej.	zostało uregulowane w art. 15 ust. 2, w którym nie ma mowy o telefonicznym przekazywaniu informacji. <b>Uwaga uwzględniona częściowo</b> Rozszerzono zakres informacji przekazywanych telefonicznie. Do przekazywania informacji w formie telefonicznej dodano również możliwość przekazywania informacji na adres poczty elektronicznej. Dodatkowo wprowadzono przepis obligujący Policję do umieszczenia na stronie podmiotowej w BIP informacji o numerze telefonu oraz adresie poczty elektronicznej, na które kieruje się informacje o mającym odbyć się zgromadzeniu stacjonarnym.
11.	art. 15 w zw. z art. 17	Fundacja Normalne Miasto Fenomen	Zaproponowany przepis art. 17 skutkuje niemożliwością zorganizowania dużego zgromadzenia stacjonarnego w zgodzie z intencją powstania tego typu zapisu (jako „zgromadzenia spontanicznego”). Jeśli bowiem zostaną podjęte kroki celem zorganizowania zgromadzenia stacjonarnego (w odpowiedzi na nagłe wydarzenia/ decyzję/ sytuację społeczną/ kulturalną/ polityczną) i zgromadzenie takie zgromadzi dużą grupę mieszkańców, którzy nie zmieszczą się na chodnikach, a ich liczna obecność wymusi zmianę organizacji ruchu – zgromadzenie będzie mogło być rozwiązane. Brak jest precyzyjnego wskazania w art. 17, które przepisy dotyczące „marszy” dotyczą także „zgromadzeń stacjonarnych powodujących zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych lub utrudnienia dla ruchu drogowego”. Czy dotyczy to także terminu i miejsca	<b>Uwaga nieuwzględniona</b> Organizator powinien zaplanować przeprowadzenie zgromadzenia stacjonarnego w taki sposób, aby zapewnione było przestrzeganie przepisów ustawy. Oznacza to, że jednym z najistotniejszych elementów jest wybór odpowiedniego miejsca dla odbycia zgromadzenia.

Lp.	Jednostka redakcyjna, której dotyczy uwaga	Podmiot zgłaszający uwagę	Treść uwagi/wniosku	Sposób rozpatrzenia uwagi/uzasadnienie
		Stowarzyszenie Rowerowy Toruń	<p>zgłaszania, posiadania identyfikatora przez organizatora, wskazania środków bezpieczeństwa?.</p> <p>Wykreślenie art. 15 i art. 17. Zgromadzenie, które odbywa się w przestrzeni publicznej, i w którym bierze udział duża liczba osób zawsze może powodować utrudnienia w ruchu drogowym. Wskazane przepisy będą pozwalały funkcjonariuszom Policji na rozwiązywanie zgromadzeń w przypadku dowolnie interpretowanych utrudnień dla ruchu drogowego.</p>	
12.	art. 16	Fundacja Normalne Miasto Fenomen	Proponowany przepis art. 16 jest bardzo liberalny w kontekście organizatora zgromadzenia stacjonarnego, który musi podać jedynie dane kontaktowe na zgłoszeniu, nie ma obowiązku posiadania identyfikatora (art. 12 ust. 5) ani pozostawać w kontakcie z Policją (art. 12 ust. 4). Tym bardziej niezrozumiałą jest przepis o konieczności podawania przez organizatora i przewodniczącego zgromadzeń typu „marsze” danych takich jak PESEL lub nr dowodu rejestracyjnego.	<b>Uwaga nieuwzględniona</b> Podawanie numeru PESEL ma zapobiec składaniu zawiadomień z powołaniem się na dane innych osób. Przewodniczący ponosi odpowiedzialność przewidzianą w rozdziale 4 ustawy. Posiadanie numeru PESEL/dokument tożsamości w razie wszczęcia postępowania w sprawie niewywiązania się z obowiązków już po zakończeniu zgromadzenia umożliwi jego identyfikację i kontakt z nim.
13.	art. 17	Forum Związków Zawodowych	Przepis ten może stwarzać problemy interpretacyjne, szczególnie w zakresie rozumienia pojęcia „zagrożenie bezpieczeństwa”. Z przepisu tego nie wynika kto będzie uprawniony do stwierdzenia, czy zgromadzenie stacjonarne może zagrażać bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu.	<b>Przepisy przeredagowano i doprecyzowano.</b>
14.	art. 18	NSZZ „Solidarność”	W odniesieniu do brzmienia art. 18 mogą być podnoszone wątpliwości natury konstytucyjnej związanej z zasada nullum crimen sine lege certa.	<b>Uwaga nieuwzględniona</b> Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 44/12 dokonując oceny art. 13a obowiązującej ustawy stwierdził, że przepis ten jest zgodny z art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.
15.	Uwagi ogólne	Stowarzyszenie	- Recypowanie do treści projektu ustawy art. 11 pkt 2	<b>Uwaga nieuwzględniona</b>



Lp.	Jednostka redakcyjna, której dotyczy uwaga	Podmiot zgłaszający uwagę	Treść uwagi/wniosku	Sposób rozpatrzenia uwagi/uzasadnienie
		Forum Związków Zawodowych	<p>zamiast stosowania niejasnego opisu zawierającego liczne funktry alternatywy zwykłej i rozłącznej. Przepis mógłby uzyskać brzmienie: „Art. 13. 1. Marsz może być rozwiązany przez przedstawiciela organu gminy, jeżeli jego przebieg:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) zagraża życiu lub zdrowiu albo mieniu w znacznych rozmiarach lub</li> <li>2) narusza przepisy ustawy lub</li> <li>3) narusza przepisy karne.”;</li> </ol> <p>-Podobne uwagi co sformułowane wobec art. 13 projektu, należy wskazać pod adresem art. 15 ust. 2 projektu.</p> <p>- Ustawa nie odnosi się do zgromadzeń spontanicznych</p> <p>- Ustawa nie reguluje kwestii przesunięcia terminu odbycia zgromadzenia w sytuacji, gdy środek odwoławczy zostanie rozpatrzony pozytywnie po planowanym terminie odbycia zgromadzenia.</p> <p>- Brak przepisu rozstrzygającego kolizję dwóch zgromadzeń</p>	<p><b>Uwaga nieuwzględniona</b> W ustawie przewidziano możliwość organizowania zgromadzeń stacjonarnych, nie wymagających uprzedniego złożenia zawiadomienia, a jedynie poinformowania Policji o zamiarze jego odbycia. Przy czym Policja nie będzie mogła wydać decyzji o zakazie takiego zgromadzenia. Wydaje się, że zgromadzenia organizowane po poinformowaniu organu na 12 godzin naprzód mogą mieć charakter spontaniczny.</p> <p><b>Uwaga nieuwzględniona</b> Procedura odwoławcza została ukształtowana w taki sposób, że organ odwoławczy wyda decyzję przed planowaną datą zgromadzenia.</p> <p><b>Uwaga nieuwzględniona</b> Wprowadzenie takich przepisów nie jest</p>

Lp.	Jednostka redakcyjna, której dotyczy uwaga	Podmiot zgłaszający uwagę	Treść uwagi/wniosku	Sposób rozpatrzenia uwagi/uzasadnienie
		<p>Osoba fizyczna</p> <p>Rafał Zieleniewski (zgłoszenie w trybie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w</p>	<p>stacjonarnych.</p> <p>- Projekt ustawy nie zawiera przepisu analogicznego do art. 2 obowiązującej ustawy, który dotyczy wszelkich zgromadzeń a nie tylko publicznych. Nowa ustawa powinna przywrócić ochronę organizowania zgromadzeń nie będących zgromadzeniami publicznymi.</p> <p>- Należy też przywrócić prawo do organizowania zgromadzeń w miejscu określonym uchwałą rady gminy bez potrzeby wcześniejszego powiadomienia.</p> <p>-Proponowane zmiany nie realizują dwu rzeczy oczekiwanych przez stronę społeczną:</p> <p>-uchylenie zakazu kontrademonstracji wprowadzonego ostatnią nowelizacją ustawy o zgromadzeniach;</p> <p>-brak sądowego nadzoru na prawem do organizowania zgromadzeń.</p>	<p>możliwe, gdyż w projekcie nie została przewidziana żadna procedura w sprawie zgromadzeń stacjonarnych za wyjątkiem poinformowania Policji o zamiarze jego odbycia. Policja ma obowiązek przyjąć taką informację, jednakże nie będzie mogła zakazać zgromadzenia stacjonarnego.</p> <p><b>Uwaga nieuwzględniona</b> Zgromadzenia w miejscu innym niż publiczne nie podlegają przepisom ustawy.</p> <p><b>Uwaga uwzględniona</b></p> <p><b>Uwaga nieuwzględniona</b> Projekt nie zawiera przepisu zakazującego organizowanie kontrademonstracji. Projekt przewiduje sądową kontrolę decyzji wojewodów wydanych w sprawie zgromadzeń.</p>

Lp.	Jednostka redakcyjna, której dotyczy uwaga	Podmiot zgłaszający uwagę	Treść uwagi/wniosku	Sposób rozpatrzenia uwagi/uzasadnienie
		<p>procesie stanowienia prawa) Partia Zieloni</p> <p>Kancelaria Administracyjna ORDO Sp. z o.o. (zgłoszenie w trybie przepisów</p>	<p>- Projekt ustawy nie zawiera przepisu analogicznego do art. 2 obowiązującej ustawy, który dotyczy wszelkich zgromadzeń a nie tylko publicznych. Nowa ustawa powinna przywrócić ochronę organizowania zgromadzeń nie będących zgromadzeniami publicznymi.</p> <p>- Należy też przywrócić prawo do organizowania zgromadzeń w miejscu określonym uchwałą rady gminy bez potrzeby wcześniejszego powiadomienia.</p> <p>-Wydłużenie terminu konsultacji.</p> <p>-Zorganizowanie wysłuchania publicznego</p> <p>- Zmiana kolejności rozdziału 2 i 3 lub zmiana kolejności definicji zgromadzeń publicznych zawartych w art. 3 projektu. Zmiana zwiększy logikę struktury ustawy.</p> <p>- Wprowadzenie przepisu dotyczącego organizacji marszów w nadzwyczajnych sytuacjach za zgodą komendanta powiatowego</p>	<p><b>Uwaga nieuwzględniona</b> Zgromadzenia w miejscu innym niż publiczne nie podlegają przepisom ustawy.</p> <p><b>Uwaga uwzględniona</b></p> <p><b>Uwaga nieuwzględniona</b> Termin na zgłaszanie uwag stanowi konsekwencję daty wejścia w życie wyroku TK w sprawie K 44/12 i kalendarzem parlamentarnym.</p> <p><b>Uwaga nieuwzględniona</b> Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa po wniesieniu projektu ustawy do Sejmu może zostać przeprowadzone, na zasadach określonych w regulaminie Sejmu, wysłuchanie publiczne dotyczące tego projektu.</p> <p><b>Uwaga uwzględniona</b></p> <p><b>Uwaga nieuwzględniona</b> Możliwość organizowania zgromadzeń w</p>

Lp.	Jednostka redakcyjna, której dotyczy uwaga	Podmiot zgłaszający uwagę	Treść uwagi/wniosku	Sposób rozpatrzenia uwagi/uzasadnienie
		ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa)	<p>(miejskiego) Policji zezwalającego na organizację marszu w terminie krótszym niż minimalny określony czas, tj. 6 dni.</p> <p>- Wprowadzenie przepisów związanych z organizacją dwóch zgromadzeń stacjonarnych w bezpośredniej bliskości.</p> <p>- Ujednoczenie kompetencji organu gminy i Policji. W przedstawionym projekcie kompetencje Policji w zakresie marszów i zgromadzeń stacjonarnych różnią się od siebie. W pierwszym przypadku funkcjonariusz ma jedynie możliwość zwrócenia się do przedstawiciela organu gminy z wnioskiem o rozwiązanie zgromadzenia (art. 13 ust. 2), zaś w przypadku zgromadzeń stacjonarnych ma prawo samodzielnie rozwiązać zgromadzenie (art. 15 ust. 2). Jednocześnie pojawia się niespójność między kompetencjami Policji i organu gminy w zakresie procedury poprzedzającej zgromadzenie (w sytuacji marszu oraz zgromadzenia stacjonarnego). Postulowane jest zatem ujednoczenie kompetencji dla obu form zgromadzeń.</p> <p>W szczególności wskazać należy, iż gmina (a nie Policja) jest organizatorem transportu publicznego, wobec czego zgłoszenie zamiaru organizacji zgromadzenia stacjonarnego właściwemu komendantowi Policji nie musi wiązać się z przekazaniem odpowiedniej informacji do przewoźników, co spowodować może utrudnienia w ruchu pasażerskim. Organ gminy ma w tym przypadku większe możliwości, gdyż w jego posiadaniu znajdują się informacje o podmiotach wykonujących przewozy. Błędem wydaje się zatem przekazywanie informacji o zamiarze organizacji</p>	<p>nagłych sytuacjach została zagwarantowana w formie zgromadzenia stacjonarnego.</p> <p><b>Uwaga nieuwzględniona</b> Wprowadzenie takiego przepisu stanowiłoby ograniczenie możliwości organizowania zgromadzeń ad hoc w formie zgromadzeń stacjonarnych, a tym samym uniemożliwiło spontaniczną reakcję na nagłe wydarzenie.</p> <p><b>Uwaga nieuwzględniona</b> Przyjęte różnice związane są z zamiarem projektodawcy maksymalnego uproszczenia organizacji zgromadzeń stacjonarnych.</p>



Lp.	Jednostka redakcyjna, której dotyczy uwaga	Podmiot zgłaszający uwagę	Treść uwagi/wniosku	Sposób rozpatrzenia uwagi/uzasadnienie
			<p>zgromadzenia z pominięciem organu gminy.</p> <p>- Ustalenie zadań Policji. Przedstawiony projekt ustawy nie określa obowiązków Policji w zakresie zgromadzeń. W ustawie wskazać zatem należy, iż właściwy komendant Policji:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. obligatoryjnie zabezpiecza trasę lub miejsce zgromadzenia, w szczególności poprzez kierowanie ruchem drogowym w rejonie zgromadzenia,</li> <li>2. wspiera przewodniczącego zgromadzenia w zakresie zapewnienia porządku i bezpieczeństwa uczestnikom zgromadzenia, w szczególności poprzez egzekwowanie przepisów karnych,</li> <li>3. współdziała ze strażą gminną, której może przekazać część zadań.</li> </ol> <p>Jako alternatywę dla przedstawionych rozwiązań proponuje się:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. wprowadzenie dwóch trybów zgłaszania zamiaru organizacji zgromadzenia: zwyczajnego i nadzwyczajnego;</li> <li>b. ujednoczenie zwyczajnego trybu zgłaszania dla marszów i zgromadzeń stacjonarnych (do organu gminy, w terminie 6-30 dni przed datą zgromadzenia, zachowanie procedur związanych z bezpośrednią bliskością innych zgromadzeń przewidzianych obecnie dla marszów, ustalenie kompetencji Policji),</li> <li>c. wprowadzenie trybu nadzwyczajnego dla sytuacji o charakterze nieprzewidzianym (zgłoszenie do 12 godzin, właściwy komendant Policji przejmuje kompetencje organu gminy w zakresie przyjmowania zgłoszeń, tryb postępowania w przypadku bezpośredniej bliskości dwóch marszów lub zgromadzeń stacjonarnych (np. według opisu zawartego w punkcie 3 niniejszego pisma)).</li> </ol>	

Lp.	Jednostka redakcyjna, której dotyczy uwaga	Podmiot zgłaszający uwagę	Treść uwagi/wniosku	Sposób rozpatrzenia uwagi/uzasadnienie
		Rafał Zieleniewski (zgłoszenie w trybie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa)	Przywrócenie prawa do organizowania zgromadzeń w miejscu określonym uchwałą rady gminy bez potrzeby wcześniejszego powiadomienia. Likwidacja obowiązku zawiadamiania o zgromadzeniach, w których planowany jest udział mniej niż 15 osób.	<b>Uwaga uwzględniona</b>  <b>Uwaga nieuwzględniona</b> Uwzględnienie postulatu byłoby sprzeczne z ideą projektu, który różnicuje procedurę w zależności nie od liczebności uczestników zgromadzenia, lecz od formy w jakiej będzie odbywało się zgromadzenie (marsz lub zgromadzenie stacjonarne).
16.	Propozycje zmian	Osoba fizyczna, Partia Zieloni Forum Związków Zawodowych  NSZZ „Solidarność”	- Podział zgromadzeń według kryterium ich planowanej liczebności. - O czasie i miejscu zgromadzeń powinien rozstrzygać jeden organ – gmina. - Przewodniczący powinien mieć zagwarantowane narzędzia do zapewnienia pokojowego przebiegu zgromadzenia, w tym przede wszystkim środki komunikowania się z uczestnikami zgromadzenia. Przyjęcie zawiadomienia o planowanym zgromadzeniu powinno być równoważne ze zgodą na nagłośnienie dużej mocy, stosownie do planowanej liczby uczestników Wprowadzenie zakazu uczestniczenia w zgromadzeniu osób „zamaskowanych”.	<b>Uwagi nieuwzględnione</b> Uwagi nie dotyczą materii uregulowanej w projekcie, a stanowią postulaty wprowadzenia innych od proponowanych zmian.  j.w.

**Tabelaryczne zestawienie podmiotów zgłaszających zainteresowanie pracami nad projektem ustawy – Prawo o zgromadzeniach.**

	Podmiot zgłaszający zainteresowanie pracami	Data zgłoszenia
1.	Kancelaria Administracyjna ORDO sp. z o.o.	9 kwietnia 2015 r.
2.	Rafał Zieleniewski	20 kwietnia 2015 r.



Warszawa, 8 czerwca 2015 r.

Minister  
Spraw Zagranicznych

DPUE.920.389.2015/mn

dot.: RM-10-55-15 z 1 czerwca 2015 r.

Pan  
Maciej Berek  
Sekretarz Rady Ministrów

**Opinia**  
**o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy – Prawo o zgromadzeniach,**  
**wyrażona przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej**  
**w Unii Europejskiej**

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z przedłożonym projektem ustawy pozwalam sobie wyrazić poniższą opinię.

**Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.**

Z poważaniem

z im. Ministra Spraw Zagranicznych

Przewodniczący Stanu

Artur Maciej-Par

Do wiadomości:  
Pan Andrzej Halicki  
Minister Administracji i Cyfryzacji

