

Wolność zgromadzeń zagrożona

11 grudnia 2011

Jak wiadomo, po zamieszkach przy okazji manifestacji w tegoroczne Święto Niepodległości prezydent Bronisław Komorowski błyskawicznie podjął decyzję o napisaniu, a następnie przesłaniu do Sejmu projektu zmiany ustawy Prawo o zgromadzeniach. Projekt wpłynął do Sejmu 24 listopada i został 1 grudnia skierowany do opinii do organów samorządowych. Niestety, tak jak wiele osób przewidywało, planowane zmiany zagrażają w poważny sposób konstytucyjnej wolności zgromadzeń.

Potencjalnie najgroźniejsza jest tu zmiana art. 10 ust. 3 ustawy, który otrzymuje brzmienie: „Przewodniczący odpowiada za zgodny z przepisami prawa przebieg zgromadzenia oraz jest obowiązany do jego przeprowadzenia w taki sposób, aby zapobiec powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia i podejmuje w tym celu przewidziane w ustawie środki”. (Środki te to żądanie opuszczenia zgromadzenia przez osobę, „która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy albo uniemożliwia lub usiłuje udaremnić zgromadzenie” oraz rozwiązanie zgromadzenia, „jeżeli uczestnicy zgromadzenia nie podporządkują się zarządzeniom przewodniczącego wydanym w wykonaniu jego obowiązków lub gdy przebieg zgromadzenia sprzeciwia się niniejszej ustawie albo narusza przepisy ustaw karnych”). Obecnie ustawa nie nakłada na przewodniczącego zgromadzenia obowiązku „jego przeprowadzenia w taki sposób, aby zapobiec powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia”. Wprowadzenie tej zmiany oznacza, że przewodniczący zgromadzenia – którym zgodnie z projektem będzie musiał być obowiązkowo organizator albo wskazany członek władzy organizatora będącego statutową osobą prawną lub podmiotem niemającym osobowości prawnej (zniknąć ma dotychczasowa możliwość wskazania lub wybrania innego przewodniczącego) – stanie się odpowiedzialny za szkody wyrządzone przez uczestników zgromadzenia, choćby byli to np. przypadkowi chuligani lub wręcz prowokatorzy. Odpowiedzialność

ta oznacza w pierwszym rzędzie grzywnę w wysokości do 7000 złotych, która będzie mogła być wymierzona na podstawie nowo wprowadzonego art. 13a ustawy – i wcale nie jest powiedziane, że nie będzie ona groziła nawet w przypadku, gdy przewodniczący zgromadzenia będzie usiłował zapobiec szkodom, na przykład wzywając chuliganów do opuszczenia zgromadzenia lub je rozwiązując. Bo skoro jest obowiązany do przeprowadzenia zgromadzenia „w taki sposób, aby zapobiec powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia”, a jacyś uczestnicy zgromadzenia szkody wyrządzają, to znaczy, że nie wykonał ciążącego na nim obowiązku. Co z tego, że się starał?

Co więcej, obawiam się prób interpretacji tego obowiązku przez prokuraturę i sądy jako „prawnego, szczególnego obowiązku niedopuszczenia do popełnienia czynu zabronionego”, o którym mowa w art. 18 § 3 Kodeksu karnego. W takim przypadku można sobie wyobrazić np. sytuację, w której jakiś prowokator lub przypadkowy chuligan uczestnicząc w manifestacji niszczy jakieś mienie (np. samochód telewizji), otrzymuje (lub nie – w zależności od tego, czy go znajdą) zarzut popełnienia czynu z art. 288 kk, a przewodniczący tego zgromadzenia (który tego w ogóle nie zauważył lub zauważył po fakcie, bo w manifestacji uczestniczyły tysiące osób) otrzymuje zarzut pomocnictwa w tym czynie, ponieważ „wbrew prawnemu, szczególnemu obowiązkowi niedopuszczenia do popełnienia czynu zabronionego swoim zaniechaniem ułatwił innej osobie jego popełnienie”.

Ba, obawiam się nawet, że również jakiś sąd cywilny mógłby uznać w takiej sytuacji, iż przewodniczący zgromadzenia wskutek niedopełnienia ciążącego na nim obowiązku „był pomocny” bezpośredniemu sprawcy szkody i z tego tytułu jest za nią solidarnie odpowiedzialny, a co za tym idzie, musi zapłacić odszkodowanie.

Jak widać z powyższego, wejście w życie prezydenckiej nowelizacji spowoduje, że organizowanie manifestacji – zwłaszcza dużych, podczas których trudno jest kontrolować wszystko, co się dzieje – stanie się działalnością ryzykowną.

Organizator będzie musiał brać pod uwagę, że w wyniku działań nieproszonych chuliganów lub nasłanych prowokatorów zawsze mogą zostać wyrządzone jakieś szkody, którym nie będzie mógł zapobiec, co może skutkować grzywną, a być może też odpowiedzialnością karną i cywilną. W tej sytuacji jest prawdopodobne, że wiele osób i organizacji zrezygnuje w ogóle z organizowania manifestacji, obawiając się możliwych konsekwencji. Wolność zgromadzeń może stać się w praktyce fikcją.

Gdyby nałożony na przewodniczącego zgromadzenia obowiązek zapobiegania szkodom powstałym z winy uczestników zgromadzenia nie odstraszał wystarczająco od organizowania manifestacji, w prezydenckim projekcie znajduje się inny zapis mogący ograniczyć ich przeprowadzanie. Jest to możliwość zakazania zgromadzenia w przypadku, gdy „w tym samym czasie i miejscu lub na trasie przejścia zgłoszonych zostało dwa lub więcej zgromadzeń i nie jest możliwe ich oddzielenie w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach”, organ gminy zgodnie z nowo wprowadzonym art. 7a wezwał organizatora zgromadzenia zgłoszonego później do dokonania zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników, ale ten „pomimo wezwania, o którym mowa w art. 7a ust. 1, nie dokonał w wyznaczonym terminie zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników” (dodany art. 8 pkt. 3). Z zapisu tego nie wynika wcale jednoznacznie, że zakazane w takiej sytuacji może być tylko zgromadzenie zgłoszone później. Może być zakazane również to zgłoszone wcześniej – a jeśli ktoś miałby tu wątpliwości, to dodatkowo dodana jest wprost możliwość zakazania zgromadzenia bezpośrednio w przypadku, gdy „odbycie dwóch lub więcej zgromadzeń w tym samym czasie, w miejscach lub na trasach przejścia, które są tożsame lub w części się pokrywające – może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach” (znowelizowany art 8 pkt. 2). Można sobie więc wyobrazić sytuację, w której ktoś zgłasza zamiar zorganizowania manifestacji, a po kilku dniach ktoś

inny zgłasza zamiar zorganizowania kontrmanifestacji w tym samym czasie i miejscu; organ gminy wzywa tego ostatniego do zmiany miejsca lub czasu zgromadzenia, ten tego nie dokonuje lub dokonuje w sposób nieznaczny (np. zmieniając czas o pół godziny) i w rezultacie na podstawie art. 8 pkt. 2 lub 3 wydawany jest zakaz obu zgromadzeń, lub nawet tylko tego zgłoszonego wcześniej. W ten sposób będzie można zgodnie z prawem uniemożliwić każdą manifestację, której nieprzychylnie są władze gminy – wystarczy tylko, by znalazł się przeciwnik, który zgłosi kontrmanifestację, a następnie nie zmieni wystarczająco jej miejsca i czasu.

Istotnym ograniczeniem jest też wprowadzenie obowiązku wcześniejszego (5 dni zamiast 3 dni przed datą zgromadzenia) zgłaszania zgromadzeń organowi gminy. Oznacza to, że jeszcze trudniejsze będzie uniknięcie grzywny za organizowanie manifestacji, które są szybką reakcją na różne wydarzenia takiej reakcji wymagające. Kiedyś widziano potrzebę uregulowania kwestii „zgromadzeń spontanicznych” – teraz projekt idzie w przeciwną stronę.

Kolejnym elementem ograniczającym wolność zgromadzeń jest zakaz uczestnictwa w zgromadzeniach osób posiadających przy sobie „broń, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne, materiały pożarowo niebezpieczne lub inne niebezpieczne narzędzia”. Pozornie wydawać by się mogło, że wprowadzenie tego zapisu nie ma sensu, ponieważ już art. 52 § 1 pkt. 5 Kodeksu wykroczeń przewiduje kary dla tego, kto „bierze udział w zgromadzeniu posiadając przy sobie broń, materiały wybuchowe lub inne niebezpieczne narzędzia”. Jednak należy zwrócić uwagę na dwie rzeczy. Po pierwsze, w prezydenckim projekcie wymienione są dodatkowo „wyroby pirotechniczne” oraz „materiały pożarowo niebezpieczne”. Jak zwrócił uwagę Piotr Lisiewicz, zakaz ich posiadania przy sobie podczas uczestniczenia w zgromadzeniu wymierzony jest w takie formy demonstracji, jak marsze z pochodniami, zapalanie rac czy palenie kukieł przeciwników politycznych. Jakoś tak się

składa, że formy te stosowane są obecnie głównie przez przeciwników obecnej władzy (PiS, narodowcy, kibice), co nasuwa wniosek, że celem projektu jest wymuszenie, by manifestacje opozycji były mniej dobitne, bardziej ugrzecznione i nudniejsze. Po drugie, wprowadzenie tego zakazu do ustawy o zgromadzeniach niesie skutki nie tyle dla uczestników demonstracji posiadających przy sobie zakazane rzeczy, co dla jej przewodniczącego, który (zgodnie z nowo wprowadzonym art. 13a) ma już nie tylko jak obecnie prawo, ale i obowiązek (pod karą grzywny) żądania opuszczenia zgromadzenia przez osobę, „która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy” (np. podpala kukłę premiera Rosji) oraz rozwiązania zgromadzenia, „gdy przebieg zgromadzenia sprzeciwia się niniejszej ustawie” (np. uczestnicy masowo zapalają pochodnie).

Projekt zakazuje również uczestnictwa w zgromadzeniu osobom, „których rozpoznanie z powodu ubioru, zakrycia twarzy lub zmiany jej wyglądu nie jest możliwe”. Czyni wprawdzie wyjątek dla „uczestników zgromadzenia, o których mowa w art. 7 ust. 2 pkt 3a”, tj. tych, o planowanym udziale których w zgromadzeniu organizator zawiadomił organ gminy – nie jest jednak jasne, czy wystarczy tu ogólna informacja typu „w zgromadzeniu planowany jest udział osób zamaskowanych”, czy też może trzeba będzie podać np. ich liczbę i wygląd. Jeśli policja i sądy będą stały na gruncie tej drugiej interpretacji, to wystarczy kilku zamaskowanych prowokatorów, którzy wmieszają się w wielotysięczny tłum w pobliżu policji, by mieć pretekst do ukarania przewodniczącego manifestacji grzywną za to, że (nie zwróciwszy na nich uwagi) nie żądał opuszczenia przez nich zgromadzenia.

Należy tu zwrócić uwagę, że wyrokiem z 10 listopada 2004 r. (Kp 1/04) Trybunał uznał za niezgodne z Konstytucją m. in. zapisy ówczesnej nowelizacji Prawa o zgromadzeniach przewidujące zakaz uczestnictwa w zgromadzeniach osobom, których wygląd zewnętrzny uniemożliwia ich identyfikację. W

uzasadnieniu napisano, że „prawo uczestnika zgromadzenia publicznego do zachowania anonimowości należy do istotnych elementów treści normatywnej konstytucyjnej wolności zgromadzeń” i że „ograniczenie wolności zgromadzeń polegające na ograniczeniu możliwości uczestnictwa w nich w sposób anonimowy nie jest konieczne również dlatego, że ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji daje wystarczające możliwości ingerencji policji w przebieg zgromadzeń w przypadku zagrożenia dla ich pokojowego charakteru, w tym także możliwość ustalenia tożsamości osób uczestniczących w zgromadzeniach”. Mimo to „strażnik Konstytucji” zdecydował się na kolejną próbę wprowadzenia takiego zakazu.

Jak można zauważyć, planowane zmiany idą zasadniczo w dwóch kierunkach: zwiększenia formalnych utrudnień w organizowaniu zgromadzeń (możliwość zakazania zgromadzenia, jeśli „koliduje” z innym, wymóg wcześniejszego zgłaszania zgromadzeń organom gminy) oraz odstraszenia potencjalnych organizatorów ryzykiem odpowiedzialności (za szkody wyrządzone przez uczestników zgromadzenia albo za naruszanie przez nich zawartych w ustawie zakazów). Trudno nie wyciągnąć wniosku, że celem jest spowodowanie, by ludzie – zwłaszcza ci nieprzychylni władzy – jak najrzadziej gromadzili się na ulicach w celu zademonstrowania swoich poglądów.

Autor i źródło: [Jacek Sierpiński](#)