



SĄD NAJWYŻSZY
Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego
Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

BSA I-021-255/17

Do druku nr 1699

Warszawa, dnia 11 lipca 2017 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.
Data wpływu 12.07.2017

Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 27 czerwca 2017 r., GMS-WP-173-169/17
uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *poselskiego projektu ustawy o zmianie
ustawy – Prawo o zgromadzeniach.*

Z wyrazami szacunku



Warszawa, dnia 11 lipca 2017 r.

BSA I-021-255/17

UWAGI

do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach

1. Przedmiotem niniejszej opinii jest projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, zgłoszony przez grupę posłów zrzeszonych w Klubie Parlamentarnym „Platforma Obywatelska” i nadesłanym do zaopiniowania przez Sąd Najwyższy przy piśmie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 27 czerwca 2017 r., znak GMS-WP-173-169/17.

Przedmiotem projektu jest dokonanie szeregu zmian w treści ustawy, polegających ogólnie rzecz biorąc na przywróceniu stanu obowiązującego przed wejściem w życie, z dniem 2 kwietnia br., ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2017 r. poz. 579). Projekt przewiduje w związku z tym przede wszystkim uchylenie rozdziału 3a (art. 26a-26e) ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. poz. 1485 z późn. zm., dalej jako „*pr. zgrom.*”), gdzie przewiduje się instytucję tzw. zgromadzeń cyklicznych, autoryzowanych w odrębnym trybie, tj. decyzji wojewody. Ustawodawca ustanowił równocześnie art. 14 pkt 3 *pr. zgrom.*, zapewniający ustawowe pierwszeństwo odbycia zgromadzeń cyklicznych w miejscu i czasie, w których odbywają się zgromadzenia organizowane cyklicznie. Konsekwencją projektowanej zmiany ustawy miałyby być derogowanie tych przepisów. Ponadto istotną częścią projektu jest zmiana obecnego brzmienia art. 12 ust. 1 *pr. zgrom.* w ten sposób, aby dwa zgromadzenia organizowane w tym samym miejscu i czasie nie musiały być oddalone o co najmniej 100 m.

W uzasadnieniu projektu powołano się na argument, iż zmiana ustawy zmierza do utrzymania stanu prawnego realizującego wyrok TK z dnia 18 września 2014 r., K 44/12 (OTK-A 2014, z. 8, poz. 92). Znowelizowane przepisy byłyby zgodne ze standardami konstytucyjnymi i międzynarodowymi w zakresie wolności zgromadzeń.

2. Udzielając opinii do przedmiotowego projektu, wypada podkreślić, że opiniowanie przez Sąd Najwyższy projektów ustaw posiada wyraźną podstawę prawną w art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1254 z późn. zm.), zgodnie z którym Sąd Najwyższy jest powołany do opiniowania projektów ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych ustaw w zakresie, w którym uzna to za celowe. SN nie zajmuje stanowiska w kwestiach dotyczących polityki legislacyjnej; w poszanowaniu art. 10 Konstytucji RP, w ślad za ustaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego wypada stwierdzić, że z zasady demokratycznego państwa prawa, którego ustrój oparty jest na zasadzie podziału władzy wynika, iż stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej. Ustawodawca posiada znaczną swobodę w kształtowaniu obowiązującego prawa, za której realizację odpowiada przed Narodem. Do kompetencji ustawodawcy należy stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów (zob. wyroki TK: z dnia 19 lipca 2007 r., K 11/06, OTK-A 2007, z. 7, poz. 81, oraz z dnia 29 maja 2012 r., SK 17/09, OTK-A 2012, z. 5, poz. 53).

Godzi się oczywiście zauważyć, że swoboda ustawodawcy jeśli chodzi o stanowienie prawa odpowiadającego celom politycznym nie jest nieograniczona. Ma ona charakter względny, bowiem granice i zakres swobody ustawodawcy nie mogą wykraczać poza standardy demokratycznego państwa prawnego określone w Konstytucji. Wprowadzone przez prawodawcę rozwiązania nie mogą prowadzić do naruszenia istoty praw konstytucyjnych. Ustawodawca jest zobligowany do stanowienia norm merytorycznych odnoszących się do ochrony wartości konstytucyjnych, a ponadto ma obowiązek określać sposób egzekwowania takich norm, a to poprzez konstruowanie procedur ich egzekwowania oraz ustalanie konsekwencji prawnych ich nieprzestrzegania; przy czym ma obowiązek takiego ukształtowania stanowionych przepisów, aby zapewnić chronionym dobrom prawnym dostateczną ochronę (por. m.in. wyroki TK: SK 8/00, OTK 2001, z. 7, poz. 211, oraz z dnia 9 października 2012 r., P 27/11, OTK-A 2012, z. 9, poz. 104).

Nie wypowiadając się na temat polityki legislacyjnej należy zatem skonstatować, że przyjęcie opiniowanego projektu mieści się w zakresie swobody decyzyjnej ustawodawcy zwykłego.

3. Uzupełniając powyższe należy zwrócić uwagę, że projekt ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r., był już przedmiotem opinii Sądu Najwyższego (BSA I-021-499/16). Dokonano w niej obszernej analizy przepisów tej noweli, konfrontując je z orzecznictwem zarówno TK i polskich sądów administracyjnych, jak i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC). Odnosząc się do prawnych aspektów opiniowanego projektu, wówczas przedstawione uwagi trzeba uznać za nadal aktualne. Jednocześnie, stwierdzając fakt poddania rzecznej ustawy kontroli prewencyjnej w trybie wniosku Prezydenta RP na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji (sygn. Kp 1/17), wypada równocześnie zwrócić uwagę na następujące kwestie:

I. Istnieją podstawy, aby twierdzić, że wyrok z dnia 16 marca 2017 r. nie zapadł w pełnym składzie Trybunału zgodnie z przepisami art. 37 pkt 1 lit. d) i ust. 2 w zw. z art. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 2072) i nie istnieje jako substrat pojęcia „orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego” w rozumieniu art. 190 Konstytucji RP. Nie istnieje organ zdolny do ostatecznego stwierdzenia tej kwestii, jednak została ona bardzo jednoznacznie wyeksplikowana w zdaniach odrębnych sędziów: Piotra Pszczółkowskiego, Małgorzaty Pyziak-Szafnickiej oraz Sławomiry Wronkowskiej-Jaśkiewicz do wyroku TK z dnia 16 marca 2017 r. (OTK-A 2017, poz. 28). W doktrynie prawa procesowego (zarówno cywilnego, jak i karnego) od szeregu lat analizuje się sytuację opisywaną jako nieistnienie orzeczenia (*sententia non existens*)¹. Nie można więc wykluczyć stwierdzenia, że wniosek Prezydenta w sprawie Kp 1/17 faktycznie nie został rozpoznany. Abstrahując od konsekwencji na płaszczyźnie politycznej, do których niniejsza opinia się nie odnosi, ustawodawca nie powinien lekceważyć ryzyka, jakie niesie ze sobą powstała w ten sposób sytuacja prawna z punktu widzenia wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

II. Niezależnie od wniosków płynących z pkt I należy zwrócić uwagę na zawarte w sentencji wyroku z dnia 16 marca 2017 r., Kp 1/17, postanowienie o umorzeniu

¹ K. Markiewicz, *Problem sententia non existens na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Rejent” 2002, nr 11, s. 92 oraz cyt. tam literatura i orzecznictwo

postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie wykraczającym poza rozpoznanie podstaw wniosku Prezydenta o zbadanie zgodności art. 1 pkt 4 z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Należy zgodzić się ze zdaniem odrębnym sędziego P. Pszczółkowskiego w zakresie, w jakim jego autor twierdzi, iż istota wniosku Prezydenta sprowadza się do braku unormowania w ustawie zmieniającej, ścieżki sądowej kontroli zarządzeń zastępczych wydawanych przez wojewodów, jeśli organy gminy zaniechały wydania decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia. Problem konstytucyjny wywołuje więc nie to, że w ustawie zmieniającej coś w sposób wadliwy uregulowano, ale to, że nie zapewniono w niej procedury odwoławczej od decyzji wojewodów, które mają wpływ na korzystanie z wolności zgromadzeń. Jest to zarzut dotyczący tzw. pominięcia legislacyjnego, który poddawał się kontroli konstytucyjności, a nie został zbadany. Projekt ustawy pozwoliłby naprawić uchybienie legislacyjne, poniekąd uzupełniając niedostatki orzeczenia, o którym mowa.

Reasumując, należy przychylić się do tez i wniosków opinii z dnia z dnia 13 grudnia 2016 r., znak BSA I-021-499/16, które uzasadniają pozytywną ocenę przedłożonego projektu.



RZECZPOSPOLITA POLSKA

PIERWSZY ZASTĘPCA
PROKURATORA GENERALNEGO
PROKURATOR KRAJOWY

Warszawa, dnia 11. 04. 2017 r.

PK I BP 0280.165.2017

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 12. 07. 2017

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

W nawiązaniu do pisma z dnia 27 czerwca 2017 r., nr GMS-WP-173-169/17, dotyczącego poselskiego projektu ustawy o zmianie – Prawo o zgromadzeniach, przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii w trybie art. 3 § 1 pkt 12 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177 z późn. zm.), uprzejmie informuję, że do projektu normującego problematykę pozostającą poza zakresem zadań prokuratury nie przedstawiam opinii.

2 posacian

Bogdan Święczkowski



PRZEWODNICZĄCY
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
Nr WO-020-70/17

dot. GMS-WP-173-169/17

Warszawa, 2017-07-12

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu ...13.07.2017r...

Pan Adam PODGÓRSKI

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu RP

Szanowny Panie Ministrze

W załączeniu przesyłam odpis opinii Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 7 lipca 2017 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach.

2 praca

WICEPRZEWODNICZĄCY
Krajowej Rady Sądownictwa

[Signature]
płk Piotr Rączkowski
sędzia Wojskowego Sądu Okręgowego

**OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA**

z dnia 7 lipca 2017 r.

**w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy
– Prawo o zgromadzeniach**

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, skierowanym przy piśmie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu Nr GMS-WP-173-169/17, nie zgłasza uwag do jego treści.

**Biuro Krajowej Rady Sądownictwa
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM**

DYREKTOR
Wydziału Organizacyjnego
Biura Krajowej Rady Sądownictwa

Manek Polcew



Wiceprzewodniczący
Krajowej Rady Sądownictwa
pik Piotr Raczkowski
sędzia Wojskowego Sądu Okręgowego