

Posiedzenie: 16. posiedzenie Senatu RP VIII kadencji, I dzień

Marszałek Bogdan Borusewicz:

Dziękuję.

Proszę sprawozdawcę Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, pana senatora Andrzeja Matusiewicza, o przedstawienie sprawozdania komisji.

Senator Sprawozdawca Andrzej Matusiewicz:

Dziękuję.

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej na posiedzeniu w dniu 19 lipca odrzuciła ustawę sejmową. 5 senatorów było za odrzuceniem, 4 – przeciw, 1 wstrzymał się od głosu.

Komisja korzystała z tych samych ekspertyz prawnych, o których mówili moi poprzednicy. Nie chciałbym powtarzać tych argumentów, ale pragnąłbym wskazać na jeszcze inne, niejako uzupełniające sprawy z tym związane, a mianowicie na pewne nieprawidłowości, niedociągnięcia i niespójności z obowiązującymi przepisami – mam na myśli kodeks wykroczeń, kodeks karny, a także przepis art. 13 prawa o zgromadzeniach z 5 lipca 1990 r. Generalnie trzeba się zgodzić, Wysoka Izbo, z tym, że ta nowelizacja ma zakres, no, bardzo szczątkowy, mimo że istnieje potrzeba uregulowania prawa o zgromadzeniach w sposób kompleksowy. Art. 57 konstytucji obowiązuje już od piętnastu lat, my w tym okresie staliśmy się członkiem Unii Europejskiej, a poprzednia ustawa o zgromadzeniach była procedowana jeszcze pod rządami Konstytucji PRL, no, wiadomo, jeszcze przed ustawą konstytucyjną z 1992 r. i przed konstytucją z 1997 r., a więc w zupełnie innych realiach prawnych, a mimo to, co trzeba podkreślić, w tamtym czasie na pewno spełniała swoje zadania, przyczyniając się do zapewnienia tej podstawowej wolności obywatelskiej, jaką jest wolność zgromadzenia. Niemniej zamysł tego projektu prezydenckiego, który powstał pod wpływem wydarzeń z 11 listopada... Proszę zwrócić uwagę na to, że projekt wpłynął do Sejmu 24 listopada, a więc jak długo był procedowany w komisjach, podkomisjach itd. Ale najważniejsza sprawa, jaka, moim zdaniem, powinna zostać rozpoznana – i tego Sejm nie zrobił, co oczywiście ogranicza zakres naszych prac legislacyjnych – to przede wszystkim uregulowania dotyczące zgromadzeń spontanicznych. Tu mamy już zaległości, jeżeli chodzi o materię prawną, bo po prostu nie mamy takich uregulowań. Myślę, że nasz szanowny ustawodawca powinien podjąć kompleksową inicjatywę w tym zakresie, żeby te przepisy zmienić, bo wszystko to, co jest podnoszone w ekspertyzach OBWE, w ekspertyzach konstytucjonalisty, profesora Marka Chmaja, a także w opiniach naszych legislatorów, dotyczących tej ustawy, no, potwierdza te niespójności.

Jaka jest definicja wykroczenia w art. 1 kodeksu wykroczeń? Jest to czyn szkodliwy, zabroniony i zagrożony karą zasadniczą do trzech miesięcy pozbawienia wolności, karą ograniczenia wolności do trzech miesięcy i karą grzywny do 5 tysięcy zł. Art. 21 §1 kodeksu wykroczeń stanowi, że ta grzywna może być inaczej określona w innych ustawach. Ale proszę pamiętać, że wówczas, gdy wydano ten przepis, to jest w 1971 r., te inne ustawy... No, przepisy wykroczeniowe były, na przykład, w prawie budowlanym czy w ustawie o planowaniu przestrzennym. One są już w tym zakresie nieobowiązujące.

A teraz Sejm proponuje penalizację w postaci grzywny przekraczającej 5 tysięcy zł, wyznaczając karę grzywny dla przewodniczącego zgromadzenia do 7 tysięcy zł. Tymczasem nie ma propozycji penalizacji dotyczącej, na przykład, przedstawiciela gminy, który wezwie do rozwiązania zgromadzenia, po czym sąd uzna, że to rozwiązanie było nielegalne. W tej sytuacji nie ma żadnych sankcji. A więc jest tu jakaś nierówność podmiotów. No, na przewodniczącego zgromadzenia, na organizatora są nakładane obowiązki. Przewodniczący zgromadzenia musi mieć identyfikator z imieniem, nazwiskiem, datą urodzenia, zdjęciem itd. Będzie brakowało na nim tylko numerów PESEL i NIP. Tymczasem przedstawiciel gminy w zasadzie może być anonimowy. On jest przedstawicielem gminy, ma również pewne obowiązki, ale niewykonanie tych obowiązków nie jest zagrożone żadną sankcją. Sankcje, jakie są stosowane wobec przewodniczących zgromadzenia, o których mówi się w art. 10 ust. 3... Pozwolę sobie przytoczyć ten zapis. Przewodniczący ma obowiązek przeprowadzenia zgromadzenia w taki sposób, aby zapobiec powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia. Jeżeli takie szkody powstaną, bo zgromadzenie będzie wielotysięczne... Jeżeli przewodniczący będzie szedł na czele manifestacji, a ktoś spowoduje jakąś szkodę, przykładowo wybijie szybę w sklepie, to przewodniczący ma za to odpowiadać? Nie może być tak niedookreślonego przepisu. Nie znamy takich przepisów prawa karnego, w których byłyby takie tak zwane odsyłacze, Wysoka Izbo, jak tutaj, w art. 13a, 13b. Zacytuję: „Kto przewodnicząc zgromadzeniu w celu zapobieżenia naruszenia porządku publicznego, nie wykonuje obowiązków, o których mowa w art. 10 ust. 3, lub nie podejmuje środków przewidzianych w art. 10 ust. 4 i 5, podlega karze grzywny do 7 tysięcy zł”. Norma prawna w zakresie prawa karnego tę stronę przedmiotową powinna... Strona przedmiotowa powinna być przejrzysta, a nie taka, że jest jakieś odesłanie. W kodeksie karnym nie ma takich przepisów, w kodeksie wykroczeń nie ma takich przepisów, tutaj zaś takie propozycje legislacyjne są. I poprawki Komisji Ustawodawczej też tego nie uwzględniają.

Kolejna sprawa to jest to, co jest związane z trybem odwoławczym, jeśli chodzi o postępowanie administracyjne, ale także postępowanie przed sądem administracyjnym. Proszę zauważyć, że 5 lipca 1990 r., gdy uchwalano prawo o zgromadzeniach, system sądownictwa administracyjnego w Polsce był jednoinstancyjny, był Naczelny Sąd Administracyjny i ośrodki zamiejscowe. I dlatego w art. 13 prawa o zgromadzeniach jest zapis, że od decyzji wojewody przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest wyraźnie napisane, że sądy w RP są dwuinstancyjne. Pamiętamy, że w ciągu pięciu lat od wejścia w życie konstytucji ustawodawca miał obowiązek wprowadzenia instytucji sądów administracyjnych dwuinstancyjnych. I rzeczywiście to się dokonało, choć z małym poślizgiem. A więc tutaj utrzymanie tego przepisu po to, żeby Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznawał w tym zakresie skargi od decyzji wojewodów, jest jak najbardziej nieuzasadnione i to również powinno być objęte legislacją.

Ja wskazuję tylko niektóre elementy pokazujące, jak ta nowelizacja jest niespójna, jaki wprowadza chaos prawny i że niczego nie zmienia. Wysoka Izbo, to naprawdę jest krok wstecz w porównaniu z ustawą z 6 grudnia 1990 r. I dlatego rekomenduję Wysokiej Izbie wniosek komisji samorządu terytorialnego o odrzucenie tej nowelizacji. Dziękuję bardzo. (Oklaski)