

Tomasz Jaroszyński*, Mirosław Sobolewski**

Ocena rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją sesji Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu w Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 2120)¹

Evaluation of the government bill on specific solutions related to the organization of the sessions of the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change in Republic of Poland (Sejm's paper no. 2120): The bill can be qualified to the category of the so-called special acts that are passed due to the need for an extraordinary regulation regarding a given situation or event. It was found that although the legitimacy of accepting the submitted bill cannot be questioned, and regulations of this type have already been introduced into the Polish legal system, it is postulated that in the future reaching for the instrument in the form of a separate act for the organization of one event should be an exception, and it should not become a standard practice. It was assessed that Article 22 of the bill may be considered incompatible with Article 57 of the Constitution of the Republic of Poland due to the restriction that violates the essence of the right to participate in the assemblies.

Keywords: bill | climate | assemblies

Słowa kluczowe: projekt ustawy | klimat | zgromadzenia

* Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji BAS; tomasz.jaroszynski@sejm.gov.pl.

** Ekspert ds. ochrony środowiska BAS; miroslaw.sobolewski@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Opinia dotyczy oceny rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją sesji Konferencji stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu w Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 2120); (dalej: projekt ustawy).

¹ *Opinia dotycząca rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją sesji Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu w Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 2120)* sporządzona 8 stycznia 2018 r. na zlecenie przewodniczącego Komisji ds. Zagranicznych; BAS-WAP/WAPM 2617/17.

Przedmiot projektu ustawy

Projektowana ustawa ma określać:

- zadania organów administracji publicznej oraz służb związane z organizacją Konferencji COP24, w szczególności w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, oraz pełnieniem przez Rzeczpospolitą Polską funkcji prezydencji konferencji stron,
- zasady udzielania i realizacji zamówień związanych z organizacją Konferencji COP24 oraz pełnieniem przez Rzeczpospolitą Polską funkcji prezydencji konferencji stron,
- zadania Zespołu do spraw organizacji Konferencji COP24,
- zasady finansowania organizacji Konferencji COP24 oraz wykonywania zadań związanych z pełnieniem przez Rzeczpospolitą Polską funkcji prezydencji konferencji stron,
- sposób finansowania wsparcia udzielanego państwom rozwijającym się w zakresie łagodzenia zmian klimatu i adaptacji do skutków tych zmian wykonywanego w ramach realizacji celów konwencji klimatycznej.

Tło i kontekst projektu ustawy

Decyzja o tym, że Polska zorganizuje szczyt klimatyczny COP24 w roku 2018 zapadła podczas konferencji klimatycznej w Marrakeszu (2016 r.). W czerwcu 2017 r. ogłoszono, że miastem-gospodarzem szczytu będą Katowice (o prawo do organizacji szczytu rywalizowały one z Gdańskiem). Szczyt COP24 odbędzie się w dniach od 3 do 14 grudnia 2018 r. Wydarzenie to będzie obejmować 24. sesję Konferencji stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu² (tzw. COP24), 14. spotkanie stron protokołu z Kioto (CMP 14) oraz wznowioną sesję konferencji sygnatariuszy porozumienia paryskiego (CMA 1.3).

Konferencje klimatyczne (COP, *Conference of the Parties*) odbywają się co-rocennie, począwszy od pierwszej sesji w Berlinie w 1995 r. Stanowią największe światowe forum negocjacyjne w sprawach związanych z ochroną klimatu, ograniczaniem emisji gazów cieplarnianych i transformacją światowych systemów energetycznych. W szczytach klimatycznych uczestniczą delegacje reprezentujące niemal wszystkie państwa świata, a także liczne organizacje międzynarodowe, przedstawiciele świata biznesu i nauki, ruchy ekologiczne i obywatelskie. Towarzyszy im liczne grono dziennikarzy i reporterów z całego świata zapewniających

² Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku 9 maja 1992 r. (Dz.U. 1996, nr 53, poz. 238), dalej także: konwencja klimatyczna.

obsługę medialną. Szacuje się, że w tegorocznej konferencji w Katowicach może wziąć udział nawet 30 tys. uczestników.

Szczyty klimatyczne organizowane są w porozumieniu z sekretariatem Konwencji Klimatycznej przez kraj sprawujący aktualnie prezydencję w ramach konwencji. Prezydencja ma charakter rotacyjny, co roku przypada krajowi reprezentującemu określony region geograficzny, zgodnie z algorytmem opracowanym przez ONZ. W 2018 r. Polska obejmie prezydencję po raz trzeci (będzie to pierwszy taki przypadek; dotychczas niewiele krajów ubiegało się o powtórny prezydencję, dwukrotnie sprawowały ją jedynie Argentyna, Maroko i Niemcy).

Przewodniczenie obradom COP przynosi korzyści w postaci podniesienia międzynarodowego prestiżu i osiągnięcia lepszej pozycji negocjacyjnej, ale wiąże się też z dużą odpowiedzialnością. Pełnienie funkcji prezydencji konferencji zakłada co do zasady pozostawanie bezstronnym moderatorem globalnej dyskusji, a jej wysiłki powinny skupiać się na wsparciu procesu toczzonego zgodnie z mandatem Narodów Zjednoczonych. Prezydencja konferencji nie reprezentuje stanowiska swojego kraju. Działa na rzecz zbliżenia stanowisk stron, czyli państw, które podpisały konwencję klimatyczną. Praca kierowanego przezeń gremium ma na celu doprecyzowanie i formułowanie zagadnień w postaci projektów decyzji, które są przedstawiane do przyjęcia na sesjach plenarnych. W okresie między sesjami konferencji (pomiędzy COP-ami) zadaniem prezydencji jest monitorowanie postępów w realizacji zadań przyjętych na najbliższy rok przez konferencję stron, czyli do kolejnej sesji.

Z uwagi na dynamikę procesu negocjacyjnego poszczególne konferencje stron mają różny ciężar gatunkowy. Niektóre z nich koncentrują się głównie na kwestiach technicznych, inne związane są z negocjacjami o zasadniczym znaczeniu, w które angażują się bezpośrednio przywódcy państw (np. na konferencji w Paryżu obecnych było prawie 140 głów państw, w tym USA, Rosji, Chin i Indii). Choć szczyt w Katowicach nie będzie miał aż tak dużego znaczenia, to jego polityczna waga pozostaje istotna. Oczekuje się, że w Katowicach zapadną ustalenia, które pozwolą na praktyczne wdrożenie kluczowych elementów porozumienia paryskiego (zawartego na COP21 w 2015 r.). Porozumienie paryskie stworzyło ramy mające kształtować politykę rozwoju wszystkich państw świata po roku 2020 i w kolejnych dekadach. Najważniejszym celem polskiej prezydencji COP24 będzie doprowadzenie do przyjęcia pełnego pakietu implementacyjnego dla porozumienia paryskiego, tak by można było uruchomić wszystkie przewidziane w nim mechanizmy i instytucje.

Porozumienie paryskie miało w historii negocjacji klimatycznych charakter przełomowy, ponieważ zobowiązało do ograniczania emisji gazów cieplarnianych wszystkie kraje świata, a nie tylko gospodarki o wysokim poziomie rozwoju (jak było to w przypadku protokołu z Kioto). W efekcie stworzone zostały warunki umożliwiające prace nad osiągnięciem głównego celu politycznego konwencji klimatycznej, jakim jest utrzymanie wzrostu globalnej temperatury w granicach nie przekraczających +2 st. C.

Powyższe uwagi odnoszące się do szerokiego kontekstu konferencji COP i ich roli w negocjacjach klimatycznych upoważniają do sformułowania kilku wniosków.

- Konwencja klimatyczna i porozumienie paryskie to umowy międzynarodowe o bardzo dużym znaczeniu politycznym i gospodarczym.
- Polska, występując w roli gospodarza konferencji COP24, zyska szansę na budowę pozytywnego wizerunku kraju zaangażowanego w rozwiązywanie problemów globalnych, a jednocześnie prowadzącego aktywną politykę klimatyczną.
- Potencjalne korzyści uzasadniają podjęcie wysiłku organizacyjnego i związanych z nim kosztów (o ile będą się one mieściły w racjonalnych granicach, a wydatki będą ponoszone z zachowaniem procedur gwarantujących przejrzystość i oszczędne gospodarowanie środkami publicznymi).

W analizowanym projekcie ustawy określono górny limit wydatków na organizację szczytu COP24 na 130 mln zł. Nie przedstawiono jednak żadnego preliminarza kosztów w rozbiciu na poszczególne kategorie wydatków. Uniemożliwia to ocenę, czy zaproponowana kwota jest adekwatna do planowanych działań. Dla porównania można wskazać, że wydatki związane z organizacją szczytu COP14 w Poznaniu (2008 r.) wyniosły około 70 mln zł, zaś COP19 w Warszawie (2013 r.) około 100 mln zł.

Zgodnie z projektem ustawy na finansowanie organizacji i obsługi szczytu klimatycznego przeznaczone będą głównie środki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), ale dodatkowo organizacja COP24 może być także dofinansowana środkami pochodzącymi np. z dobrowolnych wpłat, zapisów, darowizn, wpływów pochodzących z fundacji, z budżetu UE oraz z budżetu państwa. W projekcie przewidziano też, że w 2018 r. Polska przekaże 8 mln dolarów US państwu rozwijającym się na działania mające na celu łagodzenie zmian klimatycznych i adaptację do nich. Realizację programu pomocy klimatycznej w tej wysokości zadeklarowała premier Beata Szydło na konferencji w Paryżu w 2015 r.

Ocena zgodności projektu ustawy z prawem polskim

Uwagi ogólne

Projektowaną ustawę można zakwalifikować do kategorii tzw. specustaw, które są uchwalane w związku z potrzebą nadzwyczajnej regulacji dotyczącej określonej sytuacji lub wydarzenia. Biorąc pod uwagę przedmiot projektu ustawy, jako przykłady podobnych uregulowań można wskazać ustawę z 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r. (Dz.U. nr 123, poz. 835, ze zm.), ustawę z 16 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją Szczytu Organizacji Traktatu

Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w Warszawie w 2016 roku (Dz.U. poz. 865, ze zm.) oraz ustawę z 18 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Światowych Dni Młodzieży – Kraków 2016 (Dz.U. poz. 393, ze zm.).

Wymaga podkreślenia, że ostatnia z wymienionych ustaw zawiera przepisy, które odnoszą się do kwestii rodzajowo tożsamyh z ujętymi w projekcie ustawy. Przedmiotem ustawy z 18 marca 2016 r. było bowiem określenie: a) szczególnych zadań organów administracji publicznej związanych z organizacją wizyty w Polsce papieża Franciszka oraz Światowych Dni Młodzieży, w szczególności w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zabezpieczenia medycznego; b) zasad pokrywania kosztów realizacji tych zadań; c) zasad współpracy organów administracji publicznej, organizatora Światowych Dni Młodzieży i innych podmiotów, przy realizacji tych zadań. Należy zauważyć, że przepisy tej ustawy normujące opracowanie planu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, uprawnienia Policji w zakresie przetwarzania określonego rodzaju danych osobowych oraz wyłączenia stosowania przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2015, poz. 2164) do zamówień na dostawy, usługi lub roboty budowlane zostały w projekcie ustawy sformułowane w bardzo zbliżony sposób. Natomiast w związku ze specyfiką i skalą wydarzenia, jakim jest szczyt klimatyczny COP24, w projekcie ustawy w większym stopniu uwzględniono współpracę organów administracji w skali międzynarodowej.

Przyjmowanie aktów normatywnych w rodzaju „specustaw” bywa poddawane krytyce z uwagi na postulat zachowania spójności systemu prawa. W doktrynie prawa podnoszone są głosy, że: *zasadniczo tzw. specustawy regulują materie związane z rzeczami publicznymi, z szeroko pojętym dobrem publicznym, służącym zaspokojeniu określonych potrzeb społecznych, dobru ogólnemu, korzystaniu z rzeczy publicznej lub kwestii związanych „wokół” rzeczy publicznych. Specustawy służą osiągnięciu zaplanowanego celu publicznego w niejako skróconym, niż zwykle terminie realizacji. Tego rodzaju ustawy dotyczą spraw wymagających regulacji odrębnej od już obowiązującej w określonym przypadku. [...] Funkcjonowanie specustaw może i jest w jakiś sposób uzasadnione, biorąc pod uwagę szczególne i pilne potrzeby państwa, ale tym samym powodują one niejako „rozregulowanie” albo „przeregulowanie” materii prawnej już obowiązującej. Tego rodzaju akty prawne mogą także zawierać nowe, nieznanne dotychczas zwroty terminologiczne albo instytucje prawne, a nawet modyfikują instytucje już znane i utrwalone. Powyższe może także sprzyjać niejasności prawa w tym zakresie oraz jego niewłaściwej wykładni*³.

³ L. Bielecki, *Rzecz publiczna w specustawie o Euro 2012 a realizacja celu publicznego w świetle pytań o jakość i inflację prawa* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. II, *Inflacja prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, P.J. Suwaj, 2012, LEX.

Przed podjęciem decyzji o przygotowaniu ustawy o charakterze szczególnym należy zatem dokładnie przeanalizować, czy w danym wypadku jest to niezbędne, czy może jednak wystarczające jest stosowanie przepisów obowiązujących lub ewentualnie ich punktowa korekta.

W odniesieniu do projektu ustawy w sposób oczywisty nasuwa się pytanie, dlaczego do organizacji szczytu klimatycznego COP24 w 2018 r. potrzebne jest uchwalenie ustawy, podczas gdy takie konferencje organizowane w 2008 r. w Poznaniu oraz w 2013 r. w Warszawie nie zostały poprzedzone przyjęciem odrębnych aktów ustawowych.

W uzasadnieniu opiniowanego projektu ustawy stosunkowo obszernie opisano zaproponowane w nim regulacje oraz argumentowano potrzebę jej uchwalenia, wskazując, że z uwagi na rozmiar i międzynarodowy charakter konferencji COP24 oraz wyzwania związane z jej organizacją i pełnieniem funkcji prezydencji konferencji stron, do ich realizacji nie są wystarczające przepisy obecnie obowiązujących ustaw. Pełna weryfikacja tych twierdzeń wykracza poza sferę ściśle prawną, wymaga bowiem m.in. oceny tego, czy względy organizacyjne, a przede wszystkim bezpieczeństwa publicznego nie przemawiają za wprowadzeniem przepisów szczególnych.

Z systemowego punktu widzenia wprowadzanie regulacji szczególnych (związanych z jednorazowym wydarzeniem), określających podział zadań oraz wzajemne relacje między organami administracji rządowej, wydaje się nie mieć uzasadnienia. Wystarczające w tym obszarze powinno być wykorzystanie instrumentów prawnych będących przedmiotem obowiązujących przepisów. Chodzi tutaj zwłaszcza o ustawę z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. 2012, poz. 392, ze zm.), która przewiduje np. możliwość ustanowienia pełnomocnika rządu do określonych spraw (art. 10), a także ustawę z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2017, poz. 2234, ze zm.), która upoważnia Prezesa Rady Ministrów do kierowania działalnością wojewody (art. 8 ust. 1). Z drugiej strony włączenie do zespołu do spraw organizacji konferencji COP24 organów samorządu terytorialnego, jak również konieczność prowadzenia współpracy o charakterze międzynarodowym, mogą być przywołane jako argumenty za ustawą szczególną.

Podsumowując, należy stwierdzić, że choć nie można podważyć zasadności przyjęcia przedłożonego projektu ustawy, a regulacje tego typu (zwłaszcza przywołana wyżej ustawa z 18 marca 2016 r.) były już wprowadzane do polskiego systemu prawa, to trzeba przychylić się do postulatu, aby w przyszłości sięganie do instrumentu w postaci odrębnej ustawy na okoliczność organizacji jednego wydarzenia było wyjątkiem, a nie stawało się regułą. Utrwalenie takiej praktyki nie służy bowiem utrzymywaniu spójności systemu prawa oraz może prowadzić do erozji traktowania ustawy jako aktu o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Uwagi szczegółowe

- Wydaje się, że skorygowania wymaga tytuł ustawy, którego brzmienie zawiera niezręczne sformułowanie „w sprawie zmian klimatu w Rzeczypospolitej Polskiej”. Zmodyfikowany tytuł ustawy mógłby brzmieć następująco: „o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją w Rzeczypospolitej Polskiej sesji Konferencji stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu”.
- Zastanowienia wymaga, w jaki sposób organ kolegialny, jakim będzie zespół do spraw organizacji konferencji COP24, ma wykonywać zadania polegające na koordynowaniu, a zwłaszcza nadzorowaniu realizacji zadań związanych z organizacją konferencji COP24 (art. 3 ust. 1). W kontekście podejmowania decyzji przez zespół problematyczne jest zwłaszcza postanowienie art. 4 ust. 2 projektu ustawy, według którego przewodniczący zespołu może zapraszać do udziału w pracach zespołu, na prawach członka, przedstawicieli innych organów lub służb zaangażowanych w organizację konferencji COP24.
- W trakcie prac legislacyjnych wymagałoby wyjaśnienia i skorygowania sformułowanie art. 8 ust. 1 pkt 6 projektu ustawy odnoszące się do *działalności Championa do spraw Działań Klimatycznych, o którym mowa w przepisach wydanych przez Konferencję Stron Konwencji klimatycznej*. Odwołanie się w ten sposób do bliżej nieokreślonych przepisów stoi w sprzeczności z wymogami prawidłowej legislacji.
- Wątpliwości budzi zamieszczenie w projekcie ustawy art. 8 ust. 1 pkt 9, zgodnie z którym minister właściwy do spraw środowiska udziela wsparcia finansowego państwom niewymienionym w załączniku I do konwencji klimatycznej w ramach współpracy międzynarodowej w zakresie spraw objętych tą konwencją. Po pierwsze, kwestia ta, choć mająca merytoryczny związek z przedmiotem projektu ustawy, nie jest jednak bezpośrednio związana z organizacją konferencji COP24 (uwaga ta dotyczy także art. 32 projektu ustawy). Po drugie, trzeba zwrócić uwagę, że w tym obszarze ustawodawca dokonał już określonych ustaleń. Jak stanowi bowiem art. 410e ust. 1 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2017, poz. 519, ze zm.), środki Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej niebędące przychodami, o których mowa w art. 401 ust. 7, oraz niebędące wpływami pochodzącymi ze sprzedaży jednostek przyznanej emisji gromadzonymi na rachunku klimatycznym, o którym mowa w art. 23 ust. 1 ustawy z 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. 2017, poz. 568), można także przeznaczać, za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska, na: a) udzielanie pomocy w ramach międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju państwom niewymienionym w załączniku I do konwencji klimatycznej; b) dokonywanie wpłat na rzecz międzynarodowych organizacji, instytucji, programów i funduszy, zapewniających funkcjonowanie mechanizmów finansowych służących realizacji celów konwencji klimatycznej.

- Zbędną regulacją jest art. 8 ust. 4 projektu ustawy, który przewiduje, że Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, na wniosek ministra właściwego do spraw środowiska, ma sporządzać określone analizy, oceny i opinie. Zgodnie bowiem z rozporządzeniem Rady Ministrów z 13 września 2010 r. w sprawie nadania Instytutowi Ochrony Środowiska w Warszawie statusu państwowego instytutu badawczego (Dz.U. nr 172, poz. 1165) nadzór nad Instytutem sprawuje minister właściwy do spraw środowiska (§ 1 ust. 3), zaś do zadań Instytutu należy także wykonywanie innych zadań zleconych przez organ nadzorujący (§ 2 pkt 6).
- Zbędną regulacją jest art. 16 ust. 3 projektu ustawy, zgodnie z którym Wojewoda Śląski może, w drodze aktu prawa miejscowego, wprowadzić w czasie trwania konferencji COP24 zakaz przewozu towarów niebezpiecznych oraz ruchu pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 12 ton na drogach na obszarze województwa śląskiego. Trzeba zauważyć, że możliwość wprowadzenia tego typu zakazów daje wojewodom obowiązujący art. 60 ust. 1 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, stanowiący, że w zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Na podstawie tego przepisu wydano np. rozporządzenie porządkowe nr 8 Wojewody Mazowieckiego z 4 lipca 2017 r. w sprawie wprowadzenia zakazu w przewozie drogowym towarów niebezpiecznych i ruchu pojazdów nienormatywnych na terenie m.st. Warszawy. W § 1 ust 1 tego rozporządzenia określono, że w związku ze spotkaniem przywódców państw Trójmorza na terenie m.st. Warszawy, w okresie od godziny 0.00 dnia 5 lipca 2017 r. do godziny 24.00 dnia 6 lipca 2017 r., wprowadza się zakaz przewozu towarów niebezpiecznych, o których mowa w ustawie z 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz.U. 2016, poz. 1834; 2016, poz. 1948 i 1954) i ruchu pojazdów nienormatywnych, o których mowa w ustawie z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. 2017, poz. 1260).
- Zastrzeżenia natury konstytucyjnej nasuwa art. 22 projektu ustawy, w myśl którego zabrania się od godz. 00.00 dnia 26 listopada 2018 r. do godz. 23.59 dnia 16 grudnia 2018 r. na terenie miasta Katowice uczestniczenia w zgromadzeniach spontanicznych, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. poz. 1485; 2017, poz. 579). Przywołany przepis ustawy – Prawo o zgromadzeniach stanowi, że 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. Natomiast w art. 57 Konstytucji RP ustalono, iż: *[k]ażdemu zapewnia się wolność organizowania*

pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa. Z kolei w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jest mowa o tym, że: [o]graniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Wprowadzenie w art. 22 projektowanej ustawy arbitralnego zakazu uczestniczenia w zgromadzeniach spontanicznych może zostać uznane za ograniczenie naruszające istotę prawa uczestniczenia w zgromadzeniach. Wprawdzie nie zostaje ograniczona możliwość zorganizowania i odbycia zgromadzenia (w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy – Prawo o zgromadzeniach), jednakże w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wydaje się to niewystarczającym argumentem za czasowym wykluczeniem drugiego rodzaju zgromadzenia, jakim jest zgromadzenie spontaniczne. W wyroku z 18 września 2014 r. w sprawie o sygn. akt K 44/12 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: *[z]gromadzenia spontaniczne obejmują natomiast zgrupowania, które nie były wcześniej planowane i przygotowywane. Są one organizowane w związku z jednorazowym, nagłym, a często też nieprzewidzianym wydarzeniem w przestrzeni publicznej. Z wydarzeniem tym wiąże się szybka reakcja określonej grupy osób chcących przedstawić swoje stanowisko, wyrazić poparcie lub dezaprobatę, czy też wspólnie odnieść się do konkretnej sytuacji. Istotą tej formy jest możliwość gromadzenia się określonej grupy osób w ściśle wyznaczonym momencie, a niekiedy również i miejscu. Odbycie się zgromadzeń spontanicznych w innym terminie byłoby nieistotne z punktu widzenia ich celu, a więc zaprezentowania określonego stanowiska w konkretnej sprawie. Gwarancje wolności zgromadzeń wynikające z art. 57 Konstytucji dotyczą wszelkich form pokojowego zgromadzania się osób. Obejmują one zatem zarówno zgromadzenia uprzednio zorganizowane i notyfikowane, jak i spontaniczne, stanowiące odpowiedź na bieżące wydarzenia w przestrzeni publicznej. Organy władzy publicznej powinny zapewnić warunki realizacji wolności pokojowego zgromadzania się niezależnie od tego, w jakiej formie jednostki chcą z niej korzystać. Nie ma zatem podstaw, aby na gruncie art. 57 Konstytucji różnicować zgromadzenia z punktu widzenia zakresu ich ochrony, stosując kryterium sposobu organizacji danego zgrupowania osób. Możliwość organizowania zgromadzeń spontanicznych ma swoje źródło w art. 57 Konstytucji, a przy tym dotyczy istoty wolności wyrażonej w tym przepisie konstytucyjnym. Do przywołanego fragmentu wyroku TK nawiązał również w wyroku z 16 marca 2017 r. w sprawie o sygn. akt Kp 1/17.*

W świetle powyższego należy uznać, że art. 22 projektu ustawy może zostać uznany za niezgodny z art. 57 Konstytucji RP z powodu naruszenia istoty prawa uczestniczenia w zgromadzeniach.

Ocena zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot regulacji projektu ustawy jest w zasadniczej części nieobjęty zakresem prawa Unii Europejskiej, jednakże z uwagi na niektóre z proponowanych przepisów trzeba wziąć pod uwagę:

- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/680 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłającej decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW (Dz.Urz. UE L 119 z 4 maja 2016 r., s. 89; dalej: dyrektywa 2016/680),
- dyrektywę 2014/24/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającą dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 94 z 28 marca 2014 r., s. 65; dalej: dyrektywa 2014/24/UE).

1. Dyrektywa 2016/680 ustanawia przepisy o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w tym ochrony przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa publicznego i zapobiegania takim zagrożeniom (art. 1 ust. 1). Jednocześnie w jej art. 2 ust. 3 przewiduje się, że nie znajduje ona zastosowania do przetwarzania danych osobowych w ramach działalności nieobjętej zakresem prawa Unii.

Na kanwie przywołanej dyrektywy 2016/680 powstają wątpliwości, czy odnosi się ona jedynie do działań określonych w jej art. 1 ust. 1, które są podejmowane przez państwa członkowskie w dziedzinie współpracy policyjnej, czy w pewnym stopniu może także objąć przetwarzanie przez służby danych na szczeblu tylko krajowym⁴. W związku z tym, że nie można w zupełności wykluczyć żadnej z tych możliwości, projekt ustawy powinien być oceniony pod kątem zgodności z dyrektywą 2016/680.

Zgodnie z art. 3 pkt 2 dyrektywy 2016/680 „przetwarzanie” oznacza operację lub zestaw operacji wykonywanych na danych osobowych lub zestawach danych osobowych w sposób zautomatyzowany lub niezautomatyzowany, takich jak zbieranie, utrwalanie, organizowanie, porządkowanie, przechowywanie, adaptowanie lub modyfikowanie, pobieranie, przeglądanie, wykorzystywanie, ujawnianie poprzez przesłanie, rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie, dopasowywanie lub łączenie, ograniczanie, usuwanie lub niszczenie. Artykuł 13

⁴ Zob. opinia Biura Analiz Sejmowych z 8 marca 2017 r. w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, BAS-WAPEiM 404/17 (druk sejmowy nr 1373).

dyrektywy 2016/680 określa zakres prawa do informacji osoby, której dane podlegają przetwarzaniu. Informacje, o których mowa w ust. 1 tego artykułu, mają charakter ogólny i mogą zostać udostępnione np. na stronie internetowej właściwego organu (motyw 42 dyrektywy 2016/680). Artykuł 13 ust. 2 przewiduje natomiast obowiązki informacyjne w konkretnych przypadkach. Poinformowanie osoby w konkretnych przypadkach może jednak zostać opóźnione, ograniczone lub wykluczone w takim zakresie i przez taki czas, w jakim odnośny środek jest działaniem koniecznym i proporcjonalnym w społeczeństwie demokratycznym, z należyтым uwzględnieniem praw podstawowych i uzasadnionych interesów danej osoby fizycznej, aby m.in. uniemożliwić utrudnianie czynności postępowania urzędowych lub sądowych, postępowań przygotowawczych lub procedur, jak również aby uniemożliwić zakłócanie zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, a także aby chronić bezpieczeństwo publiczne oraz bezpieczeństwo narodowe (art. 13 ust. 3).

Zgodnie z art. 17 ust. 1 projektu ustawy w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas konferencji COP24, a także w celu zapobieżenia popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz wykrywania i ścigania ich sprawców, Policja może pobierać, uzyskiwać, gromadzić, sprawdzać, przetwarzać i wykorzystywać informacje, w tym dane osobowe w zakresie określonym w tym przepisie, także bez wiedzy i zgody osób, których dotyczą te dane, w terminie do dnia 31 stycznia 2019 r. Informacje te przetwarza się przez okres niezbędny do realizacji zadań Policji wynikających z projektowanej ustawy, nie dłużej jednak niż do dnia 31 marca 2019 r. (art. 19 ust. 1 projektu ustawy).

Proponowane przepisy projektu ustawy można w świetle art. 13 ust. 3 dyrektywy 2016/680 uznać za zgodne z tą dyrektywą.

2. W myśl art. 25 ust. 1 projektu ustawy do zamówień na dostawy, usługi lub roboty budowlane, realizowanych w związku z organizacją konferencji COP24 oraz pełnieniem przez Rzeczpospolitą Polską funkcji prezydencji konferencji stron, nie stosuje się przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2017, poz. 1579, ze zm.; dalej: u.p.z.p.), jeżeli: a) realizacja zamówienia wymaga zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom konferencji COP24 lub bezpieczeństwa publicznego przez podmioty realizujące to zamówienie lub b) wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 u.p.z.p.

Ustawa – Prawo zamówień publicznych jest aktem, który wdraża do polskiego systemu prawa postanowienia dyrektywy 2014/24/UE, wobec czego należy zweryfikować, czy przytoczony przepis projektu ustawy można uznać za dopuszczalny w świetle tej dyrektywy⁵.

⁵ Zob. opinia Ministra Spraw Zagranicznych z 9 marca 2016 r. o zgodności z prawem Unii Europejskiej rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związa-

Zgodnie z art. 4 pkt 5 u.p.z.p. nie stosuje się do: zamówień lub konkursów: [...] b) jeżeli wymaga tego istotny interes bezpieczeństwa państwa, lub c) jeżeli wymaga tego ochrona bezpieczeństwa publicznego, lub d) którym muszą towarzyszyć, na podstawie odrębnych przepisów, szczególne środki bezpieczeństwa – w zakresie, w jakim ochrona istotnych interesów dotyczących bezpieczeństwa państwa określonych w lit. a–d nie może zostać zagwarantowana w inny sposób niż udzielenie zamówienia bez zastosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Zgodnie z art. 11 ust. 8 u.p.z.p. minister właściwy do spraw gospodarki określa, w drodze rozporządzenia, kwoty wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, mając na względzie obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa Unii Europejskiej. Na podstawie tego przepisu zostało wydane rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 28 grudnia 2015 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (Dz.U. 2017, poz. 1880).

Jednocześnie należy podkreślić, że także zamówienia publiczne, których wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 u.p.z.p., muszą być przeprowadzane zgodnie z zasadami wynikającymi z unijnych traktatów, w tym zasadami niedyskryminacji, równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności⁶.

W świetle przywołanych przepisów należy uznać, że projekt ustawy nie jest sprzeczny z dyrektywą 2014/24/UE.

Wnioski

- Potrzeba uchwalenia proponowanej ustawy o charakterze szczególnym jest w pewnej mierze uzasadniona, z zastrzeżeniem zachowania ostrożności przy wprowadzaniu odrębnych regulacji ustawowych z powodu organizacji jednorazowych wydarzeń.
- W trakcie dalszych prac legislacyjnych należałoby odnieść się do uwag podniesionych w podrozdziale *Ocena zgodności projektu ustawy z prawem polskim* niniejszej opinii. Wiązą się one przede wszystkim z koniecznością doprecyzowania niektórych przepisów lub usunięcia zbędnych regulacji. Zasadnicze znaczenie ma natomiast zastrzeżenie dotyczące art. 22 projektu ustawy, który

nych z organizacją Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w Warszawie w 2016 roku (druk sejmowy nr 515).

⁶ Zob. Komunikat wyjaśniający Komisji dotyczący prawa wspólnotowego obowiązującego w dziedzinie udzielania zamówień, które nie są lub są jedynie częściowo objęte dyrektywami w sprawie zamówień publicznych (2006/C 179/02), Dz.Urz. UE C 179 z 1 sierpnia 2006 r., s. 2.

może zostać uznany za niezgodny z art. 57 Konstytucji RP z powodu ograniczenia naruszającego istotę prawa uczestniczenia w zgromadzeniach.

- Projekt ustawy obejmuje głównie materię nieobjętą prawem Unii Europejskiej, zaś w zakresie opisanym w podrozdziale *Ocena zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej* niniejszej opinii może zostać uznany za zgodny z tym prawem.

Bibliografia

Bielecki L., *Rzecz publiczna w specustawie o Euro 2012 a realizacja celu publicznego w świetle pytań o jakość i inflację prawa* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. II, *Inflacja prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, P.J. Suwaj, 2012, LEX.