



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 05-05-2020 r.

Adam Bodnar

VII.613.11.2020.MAW

**Pan
Mariusz Kamiński
Minister Spraw
Wewnętrznych i Administracji**

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają kolejne skargi obywateli dotyczące wprowadzonego w związku ze stanem epidemii całkowitego zakazu zgromadzeń publicznych. Zakaz ten został wprowadzony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 566 ze zm.). Zakaz ten został podtrzymany także w ostatnim rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 792). Przepis § 14 ust. 1 pkt 1 tego rozporządzenia utrzymuje dotychczasowy zakaz organizowania zgromadzeń w rozumieniu ustawy *Prawo o zgromadzeniach* aż do odwołania.

Tymczasem inne wprowadzone wcześniej ograniczenia i zakazy zostają stopniowo znoszone, ostatnio na podstawie powołanego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. Niestety także w informacjach publikowanych przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów ani też przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji nie wskazuje się na możliwość zniesienia zakazu zgromadzeń publicznych lub ograniczenia jego stosowania, przy oczywistych i koniecznych zabezpieczeniach związanych z epidemią SARS-COV 2.

Rzecznik Praw Obywatelskich ma świadomość znaczenia wprowadzonego zakazu organizacji zgromadzeń w związku z obowiązującym stanem epidemii i koniecznością ochrony zdrowia publicznego. Niemniej jednak należy podkreślić, że całkowity zakaz w tym zakresie budzi wątpliwości, ponieważ prowadzi w praktyce do naruszenia istoty konstytucyjnego prawa obywateli do zgromadzeń wynikającego z art. 57 Konstytucji RP, co stoi w sprzeczności z konstytucyjnie dopuszczalnym zakresem ograniczania prawa podmiotowego i zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Należy wskazać, że możliwym byłoby osiągnięcie określonego przez ustawodawcę celu omawianej regulacji za pomocą mniej dolegliwych środków (np. poprzez wydawanie decyzji przez jednostki samorządu terytorialnego o zakazie organizacji danego zgromadzenia publicznego ze względu na zdrowie publiczne lub wprowadzenie szczegółowych zasad ich organizacji, w tym limitu uczestników, obowiązku zachowania odstępu lub zakrywania twarzy). Umożliwiłoby to zindywidualizowaną ocenę poszczególnych przypadków i konkretnych zagrożeń.

Ponadto warto wskazać, że wolność zgromadzeń publicznych traktowana jest znacznie bardziej restrykcyjnie niż inne konstytucyjne wolności, które również doznają ograniczeń. Ostatnie regulacje zaś umożliwiają obywatelom pełniejszą realizację szeregu innych praw, takich jak dostęp do dóbr kultury (art. 73 Konstytucji RP w związku z art. 6 Konstytucji RP), wolność przemieszczania się (art. 52 Konstytucji), wolność sumienia i religii, w tym uzewnętrzniania jej poprzez uczestniczenie w obrzędach (art. 53 Konstytucji RP). Realizacja wskazanych praw konstytucyjnych rodzić może podobne konsekwencje i zagrożenia dla ochrony zdrowia publicznego. Tym samym, zdaniem Rzecznika, zróżnicowane podejście Rady Ministrów do znoszenia ograniczeń w tym zakresie nie ma racjonalnego uzasadnienia.

Należy wyraźnie podkreślić, że wolność zgromadzania się jest ściśle związana z wolnością słowa, w tym z ekspresją poglądów politycznych oraz krytyką władz publicznych. Dlatego też w tym zakresie Europejski Trybunał Praw Człowieka już we wczesnym orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że wypowiedzi o charakterze politycznym (włączając w to wypowiedzi symboliczne) muszą cieszyć się szerszą ochroną¹.

¹ Zob. *inter alia*, wyrok *ETPCz Ayşe Öztürk przeciwko Turcji*, skarga nr 24914/94, 15 października 2002 r., § 67(iv).

Wypowiedzi polityczne są bowiem częścią debaty publicznej niezbędnej w demokratycznym społeczeństwie stanowią bowiem jego fundament². Szczególnie w obecnej sytuacji zagwarantowanie obywatelom możliwości manifestacji poglądów jest niezwykle istotne w związku z brakiem prowadzenia konsultacji społecznych kluczowych projektów ustaw. Warto w tym miejscu wskazać, że do Rzecznika Praw Obywatelskich skierowana została skarga m.in. obywateli znajdujących się pod budynkiem Sejmu RP w związku z manifestacją ich sprzeciwu wobec procedowanych przez parlament projektów ustaw dotyczących edukacji seksualnej oraz ograniczenia dostępu do legalnej aborcji. W związku z wątpliwościami dotyczącymi działań podjętych przez funkcjonariuszy Policji, Rzecznik skierował w tej sprawie wystąpienie do Komendanta Stołecznego Policji.

Warto również wskazać, że w związku z wprowadzonym całkowitym zakazem organizacji zgromadzeń publicznych do Rzecznika Praw Obywatelskich docierają sygnały o zaprzestaniu wydawania przez organy samorządu terytorialnego decyzji o zakazie organizacji zgromadzenia w formie decyzji administracyjnej. Sytuacja ta budzi wątpliwości RPO w związku z zamknięciem obywatelom drogi sądowej, co stoi w sprzeczności z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 Konstytucji RP) zostało w tym zakresie ograniczone w sposób szczególny, ponieważ zniesiono możliwość zaskarżenia bezczynności organu. W przypadku braku wydania decyzji administracyjnej obywatele nie mają zatem możliwości przeprowadzenia jej kontroli sądowej, zostali pozbawieni również środka prawnego umożliwiającego im doprowadzenie do wydania samej decyzji w ich sprawie.

Wątpliwości Rzecznika budzi również zakres ograniczenia wprowadzony rozporządzeniem Rady Ministrów i jego podstawa ustawowa. Jakkolwiek możliwość wprowadzenia zakazu organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności stworzono na gruncie art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 ze zm.), należy rozważyć, czy dana regulacja wypełnia konstytucyjny standard proporcjonalności i nie nadaje zbyt szerokich uprawnień organom władzy w tym zakresie. Szczególne wątpliwości wzbudza bezterminowość zakazu. W tym miejscu należy wskazać, że nawet w momencie

² Zob. wyrok ETPCz *Lopes Gomes da Silva przeciwko Portugalii*, skarga nr 37698/97, 28 września 2000 r., §34.

wprowadzenia postulowanego przez RPO stanu klęski żywiołowej wprowadzone ograniczenia obowiązywałyby nie dłużej niż 30 dni, zgodnie z art. 232 Konstytucji RP. Ponadto wolność zgromadzeń publicznych nie została wymieniona w katalogu praw podlegającym ograniczeniom w czasie stanu nadzwyczajnego, określonym w art. 233 ust. 3 Konstytucji RP. W związku z tym, należy stwierdzić, że Konstytucja RP nie przyznaje ustawodawcy możliwości tak szerokiego ograniczania prawa obywateli do zgromadzeń publicznych nawet w momencie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej.

Mając powyższe na względzie, stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie wprowadzenia odpowiednich zmian prawnych zmierzających do zagwarantowania obywatelom możliwości realizacji ich konstytucyjnego prawa do zgromadzeń, uwzględniając konieczne ograniczenia i środki ostrożności związane z obowiązującym stanem epidemii.

Łączę wyrazy szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/