



**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Adam Bodnar**

Warszawa, 9 czerwca 2021 r.

**VII.613.3.2021.MM**

**Trybunał Konstytucyjny  
w Warszawie**

**sygn. akt SK 4/21**

### **Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich**

W ślad za pismem Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 9 marca 2021 r. (nr pisma: VII.613.3.2021.MM), w którym Rzecznik zgłosił swój udział i przedstawił stanowisko w sprawie o sygn. SK 4/21, przedstawiam niniejszym uzasadnienie stanowiska RPO.

## UZASADNIENIE

### Uwagi wstępne

Zgodnie z art. 208 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 2 ustawy o RPO Rzecznik Praw Obywatelskich powołany jest do ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji RP oraz innych aktach normatywnych. Stojąc na straży wyżej wymienionych praw i wolności, Rzecznik podejmuje te sprawy, w których dochodzi do naruszeń ze strony organów władzy publicznej praw i wolności przysługujących jednostkom.

Zagwarantowana w art. 57 Konstytucji RP wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich jest jednym z podstawowych elementów demokratycznego państwa prawa i gwarantem funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego i czynnego udziału jednostek w życiu publicznym. Stworzenie przez władzę publiczną warunków do korzystania z tej wolności wiąże się bezpośrednio z realizacją szeregu innych praw i wolności, w tym przede wszystkim wolności słowa, o której mowa w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP. Dlatego też Rzecznik w ramach wykonywania swoich kompetencji stale monitoruje stan poszanowania wolności zgromadzeń w Polsce, zarówno na poziomie tworzonych regulacji prawnych, jak i praktyki ich stosowania. Wolność ta z uwagi na fakt, że korzystanie z niej często wiąże się z wyrażaniem protestu wobec różnego rodzaju spraw publicznych oraz działalności organów władzy publicznej, ze swej istoty narażona może być na arbitralne ingerencje ze strony instytucji publicznych. Stąd też RPO stoi co do zasady na stanowisku, że zasadne jest zapewnienie możliwie najszerszego korzystania z tej wolności, co wynika w sposób oczywisty z konstytucyjnego charakteru wolności człowieka. W szczególności od początku trwania pandemii koronawirusa Rzecznik monitoruje wprowadzanie prawnych ograniczeń wolności zgromadzeń, które, choć w zrozumiałym sposób wiążą się z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa dla życia i zdrowia, powinny być wprowadzane z rozwagą i poszanowaniem konstytucyjnych standardów dotyczących ograniczania praw i wolności. Stany faktyczne, analogiczne do

tego przedstawionego w skardze konstytucyjnej w niniejszej sprawie, były opisywane w wielu wnioskach obywateli kierowanych do RPO w ostatnich miesiącach. Wątpliwości co do stopnia ingerencji w wolność zgromadzeń były również formułowane w wystąpieniach generalnych RPO oraz w trakcie postępowań sądowych. Dlatego też uznano za zasadne przystąpienie do postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym w niniejszej sprawie.

## **Dopuszczalność wydania orzeczenia**

Pismem z dnia 9 marca 2020 r. Prokurator Generalny (PG) wniósł o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. *o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym* (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej jako: ustawa o TK) z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. W piśmie tym sformułowano trzy generalne zarzuty uzasadniające takie stanowisko organu. Po pierwsze, w ocenie PG z treści skargi konstytucyjnej nie wynika jednoznacznie, które orzeczenie w sprawie Skarżącego stanowi orzeczenie, którym sąd orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach Skarżącego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Zdaniem organu, wskazanie przez Skarżącego dwóch orzeczeń powoduje, że w sytuacji, w której nie sprecyzowano, w którym postępowaniu naruszono w ocenie Skarżącego jego wolności lub prawa, odniesienie się do zarzutów Skarżącego jest niemożliwe. Po drugie, zdaniem PG zakwestionowane przez Skarżącego przepisy nie były decydującą podstawą prawną żadnego z ostatecznych rozstrzygnięć w Jego sprawie. Sądy bowiem już z samego faktu ogłoszenia na obszarze RP stanu epidemii wnioskowoły o aktualizacji przesłanki wydania decyzji o zakazie zgromadzenia, określonej w art. 14 pkt 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. *Prawo o zgromadzeniach* (Dz. U. z 2019 r. poz. 631; dalej jako: u.p.z.) w związku z § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. *w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii* (Dz. U. poz. 491) i to te przepisy były w pierwszej kolejności podstawą prawną wydanych orzeczeń. Regulacje wskazane przez Skarżącego jako przedmiot kontroli posłużyły jedynie jako wzmocnienie argumentacji, a nie jako wyłączna podstawa prawna rozstrzygnięć sądów.

Prowadzi to PG do wniosku, że niekorzystne względem Skarżącego rozstrzygnięcia zapadły nie w wyniku zastosowania zaskarżonych przepisów, lecz także z innych przyczyn, których Skarżący nie zakwestionował w swojej skardze. Wreszcie, po trzecie, w ocenie Prokuratora Generalnego Skarżący nie uzasadnił należycie zarzutów niezgodności kwestionowanych przepisów z wymienionymi w petitum skargi wzorcami kontroli.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie zgadza się z przedstawionym powyżej stanowiskiem Prokuratora Generalnego. Należy zwrócić uwagę, że kwestie dotyczące zarzutów pierwszego i trzeciego sformułowanych przez PG były już przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego podczas wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej na posiedzeniu niejawnym, co znajduje odzwierciedlenie w uzasadnieniu postanowienia z dnia 29 stycznia 2021 r. o nadaniu dalszego biegu skardze konstytucyjnej (sygn. akt Ts 88/20). Prawdą jest, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK nadanie skardze konstytucyjnej dalszego biegu nie przesądza o spełnieniu formalnoprawnych przesłanek dopuszczalności orzekania w danej sprawie. Trybunał Konstytucyjny jest bowiem obowiązany do badania, na każdym etapie postępowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Niemniej jednak w ocenie RPO Prokurator Generalny nie zwrócił uwagi na kwestie formalne, które nie były przedmiotem oceny podczas wstępnej kontroli skargi. W szczególności w swoim piśmie procesowym nie zakwestionował faktu, że Skarżący wyczerpał przysługującą mu drogę prawną (art. 77 ust. 1 ustawy o TK), albowiem postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z: dnia 3 maja 2020 r. (sygn. akt IVAC z 324/20) oraz z dnia 8 maja 2020 r. (sygn. akt I ACz 149/20) są prawomocne i nie przysługują od nich żadne zwykłe środki zaskarżenia. Zgodzić się należy z twierdzeniem Skarżącego zawartym w piśmie procesowym z dnia 2 kwietnia 2021 r., że „obydwa orzeczenia dotyczą tego samego zgromadzenia i wynikają z faktu powtórnej próby notyfikacji zgromadzenia z mniejszą ilością osób zgromadzonych. Dotyczą więc one jednej „sprawy” w rozumieniu Art. 45 ust. 1 Konstytucji RP rozpoznanej jedynie dwukrotnie w związku z modyfikacją stanu faktycznego. Za chybione uznać więc należy rozważania Prokuratora Generalnego, iż nie występuje tożsamość podmiotowa i faktyczna pomiędzy obydwoma postępowaniami. Ponadto zauważyć należy, że przepisy ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie zabraniają złożenia jednej skargi dotyczącej tego samego zakresu zaskarżenia w związku

z kilkoma orzeczeniami wydanymi jako ostateczne w tej samej „sprawie””. Oba wskazane przez Skarżącego orzeczenia dotyczyły zgłoszenia o organizacji zgromadzenia publicznego w dniu 10 maja 2020 r. w Warszawie. Sam fakt, że zawiadomienia z dnia 28 kwietnia i z dnia 4 maja 2020 r. różniły się treścią (odmienna liczba planowanych uczestników zgromadzenia) nie może prowadzić do wniosku, że nie jest możliwe odniesienie się przez TK do podniesionych zarzutów. Stanowisko przyjęte przez PG prowadzi do wniosku, że w związku z tym, że Skarżący wskazał dwa prawomocne orzeczenia, w których znalazły zastosowanie przepisy wskazane jako przedmiot kontroli (co jest niewątpliwie związane z przyspieszoną procedurą odwoławczą przewidzianą w u.p.z.), powinien zostać pozbawiony środka ochrony swych praw i wolności zagwarantowanego w art. 79 Konstytucji RP. Z takim poglądem nie sposób się zgodzić. Oczywisty fakt, że w skardze konstytucyjnej wskazano dwa orzeczenia w rozumieniu art. 77 ustawy o TK nie wzbudził zaś żadnych wątpliwości Trybunału Konstytucyjnego, który w uzasadnieniu postanowienia z dnia 29 stycznia 2021 r. stwierdził jedynie, że Skarżący wyczerpał drogę prawną, a wskazane przez niego postanowienia są prawomocne i nie przysługują od nich żadne zwykłe środki zaskarżenia. W ocenie Trybunału skarga konstytucyjna w niniejszej sprawie spełnia również przesłankę wyrażoną w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, tj. zawiera uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem Skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Zgodzić się należy z twierdzeniem PG, że Skarżący błędnie wskazał jako wzorzec kontroli art. 233 Konstytucji RP. Niemniej jednak, zdaniem RPO, na podstawie argumentacji przedstawionej przez Skarżącego w skardze konstytucyjnej i piśmie procesowym z dnia 14 lipca 2020 r. możliwe jest zrekonstruowanie, na czym w Jego ocenie polega niezgodność przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli ze wzorcami konstytucyjnymi. Niezgodność ta dotyczy przede wszystkim ograniczenia konstytucyjnej wolności zgromadzeń publicznymi aktami podustawowymi i naruszenia istoty tej konstytucyjnie chronionej wolności. Trudno zgodzić się z twierdzeniem, że uzasadnienie jest na tyle lakoniczne, że powoduje to niemożność wydania orzeczenia w niniejszej sprawie.

Odnosząc się do drugiego zarzutu podniesionego przez PG, należy wskazać, że nie jest prawdą, że zakwestionowane przez Skarżącego przepisy nie były decydującą podstawą

prawną żadnego z ostatecznych rozstrzygnięć w Jego sprawie. Sąd Apelacyjny w Warszawie w postanowieniu z dnia 3 maja 2020 r. wskazał, że „[s]koro zatem w paragrafie 14 ust. 1 pkt 1 tego ostatniego rozporządzenia do odwołania zakazuje się organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2019 r. poz. 631), to za bezprzedmiotowe należy uznać wykazywanie przez wnioskodawcę, że możliwe jest przeprowadzenie zgromadzenia z zachowaniem zasad bezpieczeństwa, o których mowa w przepisach wprowadzających stan epidemii. W konsekwencji bezzasadne są zarzuty zażalenia, że Sąd Okręgowy poszukiwał za uczestnika postępowania dowodów na poparcie stwierdzeń uzasadniających zakaz zgromadzenia. Oddalenie odwołania wnioskodawcy nastąpiło nie z powodu niewskazania przez niego twierdzeń o możliwości bezpiecznego zorganizowania Zgromadzenia, ale ze względu na wprowadzony zakaz zgromadzeń”. Sąd Apelacyjny w Warszawie w postanowieniu z dnia 8 maja 2020 r. (sygn. akt I ACz 149/20), stwierdził że „podstawowym aktem prawnym obowiązującym obecnie na terenie kraju jest powołane w decyzji administracyjnej oraz postanowieniu Sądu Okręgowego rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. W § 14 ust. 1 ustawodawca do odwołania zakazał organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2019 r. poz. 631). Przepisy te w sposób niebudzący wątpliwości normują kwestię braku możliwości zorganizowania zgromadzenia w dniu 10 maja 2020 r.”

Z powyższych uzasadnień postanowień Sądu Apelacyjnego w Warszawie wynika jednoznacznie, że podstawą rozstrzygnięć w niniejszej sprawie był generalny zakaz zgromadzeń publicznych wprowadzony do polskiego porządku prawnego na podstawie przepisów wskazanych przez Skarżącego jako przedmiot kontroli w niniejszej sprawie. Wbrew twierdzeniom Prokuratora Generalnego ani decyzje wydane przez organy administracyjne w niniejszej sprawie, ani późniejsze orzeczenia sądów nie miały swojej podstawy prawnej w art. 14 pkt 2 u.p.z. Sądy nie dokonywały oceny rzeczywistego zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi stworzonego przez konkretne zgromadzenie zgłoszone przez Skarżącego, ale bazowały na generalnym zakazie zgromadzeń publicznych. Mało tego, w postanowieniu z dnia 3 maja 2020 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie odniósł się do

podnoszonych przez Skarżącego wątpliwości dotyczących legalności wprowadzenia takiego generalnego ograniczenia konstytucyjnej wolności zgromadzeń publicznych. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik stoi na stanowisku, że wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia w niniejszej sprawie jest dopuszczalne i konieczne z uwagi na ochronę podstawowych praw i wolności.

## **Zarzut I skargi konstytucyjnej**

Zgodnie z art. 46a ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1845 ze zm.; dalej jako: ustawa albo ustawa o zwalczaniu chorób zakaźnych) w przypadku wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, na podstawie danych przekazanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Głównego Inspektora Sanitarnego oraz wojewodów: 1) zagrożony obszar wraz ze wskazaniem rodzaju strefy, na którym wystąpił stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego, 2) rodzaj stosowanych rozwiązań - w zakresie określonym w art. 46b - mając na względzie zakres stosowanych rozwiązań oraz uwzględniając bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 46b pkt 1 ustawy w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a ustawy, można ustanowić ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4 ustawy. Wskazany jako przedmiot kontroli art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych upoważnia do ustanowienia w wymienionych wyżej w rozporządzeniach zakazu organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności z uwzględnieniem drogi szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych oraz sytuację epidemiczną na obszarze, na którym ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii.

Wskazany przepis stał się podstawą prawną do wprowadzania przez organy władzy wykonawczej ograniczeń konstytucyjnej wolności zgromadzeń publicznych w czasie

trwania pandemii. Zakres tego ograniczenia ulegał zmianom w kolejnych aktach wykonawczych. Zgodnie z § 9 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 13 marca 2020 r. *w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego* (Dz. U. poz. 433) zakazane zostało organizowanie zgromadzeń w rozumieniu art. 3 u.p.z. Zakaz ten nie miał zastosowania wówczas, gdy liczba uczestników zgromadzenia wynosiła nie więcej niż 50 osób, wliczając w to organizatora i osoby działające w jego imieniu. W tym brzmieniu zakaz ten został utrzymany w § 11 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 20 marca 2020 r. *w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii* (Dz. U. poz. 491) do czasu wprowadzenia rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 24 marca 2020 r. *zmieniającym rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii* (Dz. U. poz. 522) całkowitego zakazu organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 u.p.z. Ten całkowity zakaz został utrzymany w następnych rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii<sup>1</sup>, w tym w mającym zastosowanie w niniejszej sprawie § 14 ust. 1 pkt 1 *rozporządzenia 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 ze zm.; dalej jako rozporządzenie RM z 2 maja 2020 r.). Kolejnymi rozporządzeniami Rady Ministrów od dnia 30 maja 2020 r. zakazano organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 u.p.z., z wyłączeniem zgromadzeń organizowanych na podstawie zawiadomienia, o którym mowa w art. 7 ust. 1, art. 22 ust. 1 u.p.z., albo decyzji, o której mowa w art. 26b ust. 1 u.p.z., przy czym maksymalna liczba uczestników nie mogła być większa niż 150 osób<sup>2</sup>, a następnie po wprowadzonych zmianach ta maksymalna liczba uczestników nie mogła być większa niż 5 osób. Reguła ta została utrzymana w kolejnych rozporządzeniach zakazujących organizowania zgromadzeń<sup>3</sup>. Wreszcie na podstawie § 26 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 marca 2021 r. *w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii*

---

<sup>1</sup> Rozporządzenia Rady Ministrów z: 31 marca 2020 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 566); 10 kwietnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 658); 19 kwietnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 697); 16 maja 2020 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 878).

<sup>2</sup> Rozporządzenia Rady Ministrów z: 29 maja 2020 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 964); z 19 czerwca 2020 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 1066); 7 sierpnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 1356) i kolejne.

<sup>3</sup> Rozporządzenia Rady Ministrów z: 23 października 2020 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 1871); 26 listopada 2020 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 2091); 21 grudnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 2316).



(Dz. U. poz. 512 ze zm.) zakazano nie tylko organizowania zgromadzeń, ale również udziału w nich.

W okresie trwania stanu epidemii mieliśmy więc do czynienia z okresami całkowitego zakazu organizowania zgromadzeń publicznych, okresami znaczącego ograniczenia liczebności tych zgromadzeń, wyłączeniem możliwości organizowania zgromadzeń spontanicznych i wreszcie doprecyzowaniem zakazu uczestnictwa w zgromadzeniach publicznych. Należy również zwrócić na utrzymujący się niemal przez cały czas trwania stanu epidemii zakaz organizowania zgromadzeń spontanicznych. Wszystkie te rozwiązania prawne należy rozpatrywać jako ingerencje w wolność zgromadzeń publicznych, o której mowa w art. 57 Konstytucji RP.

Z upoważnienia dla ministra właściwego do spraw zdrowia zawartego w art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych wynika, że w rozporządzeniu może on ustanowić zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności. W doktrynie wskazuje się, że gramatyczna treść tego przepisu prowadzi do wniosku, że zawiera on umocowanie dla zakazania zgromadzeń ludności niebędących zgromadzeniami publicznymi w rozumieniu ustawy Prawo o zgromadzeniach. Interpretacja upoważnienia ustawowego w opisanym kontekście konstytucyjnym musi prowadzić do wniosku, że w art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych ustawodawcy wcale nie chodziło o zgromadzenia publiczne podlegające ochronie na podstawie art. 57 Konstytucji RP, lecz o inne zgromadzenia, poza odrębnie wymienionymi w tym przepisie widowiskami, niekorzystające z tak intensywnej ochrony konstytucyjnej jak zgromadzenia publiczne<sup>4</sup>. Wskazuje się, że gdyby pod pojęciem „zgromadzeń ludności” rozumieć również zgromadzenia publiczne objęte ochroną z mocy art. 57 Konstytucji RP, oznaczałoby to, że ustawodawca wprowadził możliwość zawieszenia w drodze rozporządzenia korzystania z konstytucyjnej wolności zgromadzeń publicznych. Analiza sposobu sformułowania art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy, który na pierwszym miejscu wymienia widowiska, a dalej „inne zgromadzenia ludności”, powinna zatem prowadzić do wniosku, że przepis ten nie zawiesza możliwości korzystania z wolności zgromadzeń publicznych stanowiącej konieczny element demokracji<sup>5</sup>. Ponadto

---

<sup>4</sup> S. Trociuk, *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021, s. 66-67.

<sup>5</sup> M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, PiP 2020, nr 12, s. 5-22.

należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 46b pkt 1 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a ustawy, można ustanowić ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4 ustawy. Ustawodawca nie wymienił w tym przepisie zakazów, stąd też nie upoważnia on do ustanowienia w drodze rozporządzenia zakazu zgromadzeń publicznych. Prowadzi to do wniosku, że rozumienie art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych jako przepisu zawierającego upoważnienie do ograniczania wolności zgromadzeń publicznych w związku ze stanem epidemii jest niezgodne z zasadą wyłączności ustawowej, a tym samym tak rozumiany przepis jest niezgodny z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Problem ten dostrzegły w swoim orzecznictwie sądy administracyjne, które wskazywały, że „zakaz zgromadzeń nie mógł być uregulowany wyłącznie w rozporządzeniu, a to z kolei oznacza, że - pomimo zasadności zakazów, nakazów i ograniczeń - sposób ich wprowadzenia narusza podstawowe standardy konstytucyjne” (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 stycznia 2021 r., sygn. akt III SA/Gd 703/20 wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1330/20).

Nawet jednak przy założeniu, że wskazany jako przedmiot kontroli przepis zawiera upoważnienie do ograniczania konstytucyjnej wolności zgromadzeń publicznych, należy ten przepis wyklądać w zgodzie z ogólnymi zasadami określonymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenie wolności zgromadzeń publicznych może być więc dokonane jedynie w ustawie, musi spełniać wymogi zasady proporcjonalności i nie może naruszać istoty tej wolności. Także w stanie klęski żywiołowej wolność zgromadzeń publicznych podlega ograniczeniom na warunkach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jedynie w stanie wojennym i stanie wyjątkowym wolność zgromadzeń publicznych może podlegać dalej idącym ograniczeniom (art. 233 ust. 1 i art. 228 ust. 3 Konstytucji RP), włącznie z naruszeniem istoty tej wolności, a więc zakazaniem organizowania zgromadzeń publicznych. Jako że wskazany jako przedmiot kontroli przepis nie dotyczy żadnego ze stanów nadzwyczajnych wymienionych w Konstytucji RP, do jego oceny znajdują zastosowanie ogólne zasady z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich budzi utrwalone przez praktykę legislacyjną Rady Ministrów rozumienie art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zwalczaniu chorób

zakaznych jako przepisu zawierajacego upowaznienie do naruszania istoty konstytucyjnej wolnosci zgromadzen publicznych. W doktrynie wskazuje sie, ze „istota danego konstytucyjnego prawa lub wolnosci jest pewnym elementem podstawowym (rdzeniem, jadem), bez ktorego takie prawo lub wolnosć w ogole nie moze istniec i ktory to element decyduje o tozsamosci wchodzacego w gre prawa lub wolnosci. W tym sensie istota konstytucyjnego prawa lub wolnosci wyraźnie odróżnia sie od elementow dodatkowych (tzw. otoczki) tego prawa lub wolnosci, ktore moga byc przez ustawodawce zwyklego ujmowane i modyfikowane w rozny sposob, bez zniszczenia tozsamosci danego prawa lub wolnosci”<sup>6</sup>. W swoim orzecznictwie Trybunal Konstytucyjny uznawal za naruszenie istoty prawa takie ograniczenie, ktore wydrza je z rzeczywistej tresci i przekszalca w pozor tego prawa (wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98). W doktrynie podkreśla sie, ze „istota konstytucyjnych praw i wolnosci powinna byc wyznaczana w oparciu o kryterium funkcjonalne, sprowadzajace sie do zidentyfikowania takiej sumy czy tez takiego kwantum elementow konstruujacych dane konstytucyjne prawo lub wolnosć jako okresloną modalnosć prawną, dzieki ktorym dane konstytucyjne prawo lub wolnosć bedzie jeszcze moglo (mogła) w sposob zasadny spelniac te funkcje i zadania w porzadku prawnym, jakie zostaly mu (jej) wyznaczone przepisami Konstytucji RP”<sup>7</sup>. Wymóg poszanowania istoty konstytucyjnych praw i wolnosci nalezy uznać za dodatkowe zabezpieczenie jednostki przed nadmiernymi ingerencjami ze strony wladz publicznych. Trybunal Konstytucyjny w swoim orzecznictwie podkreśla, ze dla ustalenia, czy zachowana zostala "istota" danego prawa lub wolnosci, konieczna jest analiza sumy ustanowionych prawem ograniczen. Zdaniem Trybunalu o naruszeniu "istoty" mozna mówic tylko w wyjatkowych sytuacjach, a podstawowym instrumentem oceny dopuszczalnosci ograniczen jest zasada proporcjonalnosci (wyrok TK z dnia 8 pazdziernika 2007 r., sygn. akt K 20/07).

Za naruszenie istoty wolnosci konstytucyjnej nalezy zdaniem RPO uznać wprowadzanie calkowitego zakazu zgromadzen publicznych, a takze wprowadzanie ograniczen ilosciowych (np. do 5 osob<sup>8</sup>), ktore *de facto* uniemozliwiaja skuteczne

---

<sup>6</sup> L. Bosek, M. Szydło, *Art. 31 [Zasada poszanowania i ochrony wolnosci czlowieka]*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Zob. szerzej takze odnosnie do liczebnosci zgromadzen o charakterze religijnym: M. Wróblewski, *Wolnosć zgromadzen w czasie epidemii*, Lex/el. 2020.

korzystanie z tej wolności obywatelom. W uzasadnieniu wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. (sygn. akt K 34/99) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zgromadzenie publiczne stanowi „szczególny sposób wyrażania poglądów, przekazywania informacji i oddziaływania na postawy innych osób. Jest niezwykle ważnym środkiem komunikacji międzyludzkiej, zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej, oraz formą uczestnictwa w debacie publicznej, a w konsekwencji - również w sprawowaniu władzy w demokratycznym społeczeństwie. Celem wolności zgromadzeń publicznych jest nie tylko zapewnienie autonomii i samorealizacji jednostki, ale również ochrona procesów komunikacji społecznej niezbędnych dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. U jej podstaw znajduje się zatem nie tylko interes poszczególnych jednostek, ale również interes ogólnospołeczny. Wolność zgromadzeń publicznych stanowi konieczny element demokracji i warunkuje korzystanie z innych wolności i praw człowieka związanych ze sferą życia publicznego”. Z kolei w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 września 2014 r. (sygn. akt K 44/12) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że „Przepis art. 57 Konstytucji wyraża wolność. To znaczy, że poszczególne elementy regulacji konstytucyjnej przewidzianej w tym przepisie postrzegać należy - co do zasady - przez pryzmat określonej sfery autonomicznego działania jednostek, które w tym konkretnym zakresie pozostają wolne od ingerencji władzy publicznej. Korzystanie z wolności nie może być przez to reglamentowane przez państwo. Rolą państwa ma być zapewnienie warunków do realizacji danej wolności, a ewentualna interwencja organów władzy publicznej powinna mieć zawsze charakter wyjątkowy. (...) Istotą wolności określonej w art. 57 Konstytucji jest pozostawienie każdemu możliwości swobodnego określenia kwestii, której będzie dotyczyło zgromadzenie, jak również wyboru jego czasu i miejsca. Chodzi tu zatem o swobodę decydowania jednostki o tym, w jakiej sprawie, gdzie i kiedy będzie się publicznie wypowiadać”. Istotą zgromadzeń publicznych jest więc nie tylko możliwość gromadzenia się w miejscach publicznych, ale przede wszystkim zdolność do komunikowania się z innymi uczestnikami zgromadzenia i oddziaływania na opinię publiczną. Wolnościowy charakter tego uprawnienia oznacza, że do jego istoty należy również swoboda decyzja uczestników zgromadzenia co do sposobu organizacji zgromadzenia publicznego. Całkowity zakaz organizacji zgromadzeń publicznych oraz takie ograniczenie ich dopuszczalnej liczebności, które uniemożliwia skuteczne oddziaływanie na opinię publiczną, należy więc uznać za naruszenie istoty

wolności wyrażonej w art. 57 Konstytucji RP. Należy zwrócić uwagę, że opisana wyżej praktyka stosowania art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych prowadziła do zupełnego wyłączenia możliwości wspólnego manifestowania poglądów w przestrzeni publicznej. Naruszona więc została istota wolności zgromadzeń publicznych określona w oparciu o kryterium funkcjonalne. Brak było natomiast regulacji neutralizujących skutki całkowitego zakazu zgromadzeń publicznych lub znacznego ograniczenia ilościowego. Takie ograniczenie należy więc zdaniem RPO uznać za wyjątkowe i stanowiące naruszenie istoty konstytucyjnej wolności w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Również w doktrynie zwraca się uwagę, że „całkowity zakaz zgromadzeń, jako naruszający istotę wolności zgromadzeń, nie może zostać wprowadzony w czasie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Oba te stany ogłaszane na podstawie art. 46 ustawy z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1845 ze zm.) nie są stanami nadzwyczajnymi w rozumieniu art. 228 ust. 1”<sup>9</sup>. Dlatego też Rzecznik stoi na stanowisku, że art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych rozumiany w ten sposób, że zawiera upoważnienie do wprowadzenia całkowitego zakazu zgromadzeń publicznych, jest niezgodny z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

## Zarzut II skargi konstytucyjnej

Zgodnie z § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia RM z 2 maja 2020 r. do odwołania zakazuje się organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach. Wskazane rozporządzenie zostało uchylone z dniem 16 maja 2020 r. Z uwagi na fakt, że analogiczne w treści lub bardzo zbliżone (np. ograniczenie dopuszczalnej liczby uczestników zgromadzenia do 5 osób) zakazy były wprowadzane kolejnymi rozporządzeniami RM i mogą być wprowadzane w przyszłości w związku z dalszym obowiązywaniem stanu epidemii, w ocenie RPO w niniejszej sprawie zachodzi przesłanka, o której mowa w art. 59 ust. 3 ustawy o TK. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny nie powinien umarzać postępowania w niniejszej sprawie w związku z utratą

---

<sup>9</sup> M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 57.

mocy obowiązującej przepisu wskazanego jako przedmiot kontroli, z uwagi na to, że wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Jak już wskazano wyżej, istnieją poważne wątpliwości, czy Rada Ministrów była upoważniona do ograniczenia wolności zgromadzeń w sposób określony z § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia RM z 2 maja 2020 r. W doktrynie wskazuje się, że „art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jest również adresowany do organów władzy wykonawczej. Organy władzy wykonawczej powinny przestrzegać wymogów określonych w art. 31 ust. 3 zawsze ilekroć – działając na podstawie ustawy – ustanawiają ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności poprzez następujące działania: wydawanie aktów normatywnych podustawowych na podstawie wyraźnych upoważnień ustawowych, podejmowanie indywidualnych aktów stosowania prawa (np. wydawanie decyzji administracyjnych), dokonywanie działań faktycznych (np. czynności społeczno-organizacyjnych) mogących wpływać na prawa i wolności jednostek”<sup>10</sup>. Należy pamiętać, że „warunkiem formalnym zgodnego z Konstytucją ograniczania praw jest ustanawianie ich tylko w ustawie. W ten sposób Konstytucja wprowadza zasadę wyłączności ustawy przy ograniczaniu konstytucyjnych praw. W myśl tej zasady wszelkie istotne kwestie związane z ograniczeniem praw powinny być rozstrzygnięte w ustawie”<sup>11</sup>. Możliwość ograniczenia wolności zgromadzeń oraz kryteria i granice tego ograniczenia powinny więc zostać uregulowane na poziomie ustawowym. Należy przy tym podkreślić, że z uwagi na wolnościowy charakter uprawnienia z art. 57 Konstytucji RP oraz jego znaczenie dla udziału obywateli w życiu publicznym ustawodawca powinien powstrzymać się od nadmiernych ingerencji w tym zakresie. W żadnym wypadku więc nie można wprowadzonych w ustawie ograniczeń wolności zgromadzeń wyklądać w sposób rozszerzający. W ocenie Rzecznika Rada Ministrów wydając rozporządzenie z 2 maja 2020 r. działała bez wymaganego upoważnienia ustawowego. Dlatego też § 14 ust. 1 pkt 1

---

<sup>10</sup> L. Bosek, M. Szydło, *Art. 31 [Zasada poszanowania i ochrony wolności człowieka]*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016.

<sup>11</sup> P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, LEX/el. 2021, art. 31.

rozporządzenia RM z 2 maja 2020 r. należy uznać za niezgodny z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Jednocześnie zakaz zgromadzeń określony w § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia RM z 2 maja 2020 r. narusza istotę wolności zgromadzeń wyrażonej w art. 57 Konstytucji RP. Aktualność w tym zakresie zachowują uwagi przedstawione przy omawianiu Zarzutu I skargi konstytucyjnej.

(-) Adam Bodnar