



VII.613.112.2020.MAW

**Pan
Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów
Kancelaria Prezesa Rady
Ministrów
ePUAP**

Szanowny Panie Premierze,

Rada Ministrów podjęła w ostatnim czasie szereg decyzji dotyczących tzw. „luzowania obostrzeń”, umożliwiając obywatelom szerszy udział w życiu społecznym, jak i również prowadzenie działalności, która do tej pory była z powodu epidemii niemożliwa. **W dalszym ciągu został jednak utrzymany całkowity zakaz zgromadzeń spontanicznych**, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2019 r. poz. 632). **Zakaz ten obowiązuje już od ponad roku i skutecznie ogranicza możliwość korzystania przez obywateli z ich podstawowych konstytucyjnych praw i wolności.**

Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie już podkreślał, że przepisy rozporządzeń Rady Ministrów regulujące tę materię są wydawane przez Radę Ministrów bez podstawy prawnej. Art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2020 r., poz. 1845 ze zm.; dalej jako ustawa) nie zawiera bowiem umocowania dla Rady Ministrów do określania w rozporządzeniu zakazów, o których mówi art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy, tj. zakazów organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności (tak też WSA w Warszawie w wyrokach z 28.01.2021 r., VII SA/Wa 1733/20, z 11.03.2021 r., VII SA/Wa 1330/20, z 11.03.2021 r., VII SA/Wa 1459/20, WSA w Rzeszowie w wyroku z 24.02.2021 r., II SA/Rz 1250/20).

Wprowadzane kolejnymi rozporządzeniami Rady Ministrów ograniczenia organizowania zgromadzeń publicznych obejmują zgromadzenia jako zgrupowania osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych (art. 3 ust. 1 Prawa o zgromadzeniach). Obejmują one także w sposób bezwzględny zakaz zgromadzeń spontanicznych, które odbywają 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 (art. 3 ust. 2 Prawa o zgromadzeniach).

Z art. 57 Konstytucji RP wynika, że każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa. Dopuszczalne warunki ograniczenia wolności zgromadzeń wynikają z ogólnej klauzuli zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenie może zostać więc ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy jest konieczne w demokratycznym państwie m. in. dla ochrony zdrowia. Ograniczenie to nie może jednak naruszać istoty wolności. Z punktu widzenia zakazów zgromadzeń publicznych wprowadzanych kolejnymi rozporządzeniami Rady Ministrów istotne jest także to, że w stanie klęski żywiołowej wolność zgromadzeń również podlega ograniczeniom na warunkach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (art. 233 ust. 3 Konstytucji RP). Jedynie w stanie wojennym i wyjątkowym wolność zgromadzeń publicznym może podlegać dalej idącym ograniczeniom (art. 233 ust. 1 i art. 228 ust. 3 Konstytucji RP) określonym w ustawie, włącznie z naruszeniem istoty tej wolności (por. M. Florczak-Wątor, „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, pod red. P. Tulej, WKP 2019).

Przepisy kolejnych rozporządzeń Rady Ministrów w uprzywilejowany sposób traktują zgromadzenia związane z wykonywaniem zadań służbowych, które w ogóle jednak nie podlegają ochronie prawnej na podstawie art. 57 Konstytucji RP, w uprzywilejowany też sposób traktują zgromadzenia organizowane w celach zawodowych i związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, chociaż nie ulega wątpliwości, że na gruncie Konstytucji zarówno wolność prowadzenia działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP), jak też wolność wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP) chronione są

z mniejszą intensywnością niż wolność polityczna, jaką jest wolność zgromadzeń publicznych. Już w orzeczeniu z dnia 26 kwietnia 1995 r. (sygn. akt K 11/94) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że surowsze oceny należy przykładać do regulacji praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych czy socjalnych. Stąd też, o ile ogólną regułą jest, że wykazanie wymogu konstytucyjności nie spoczywa na ustawodawcy, to w przypadku tych praw lub wolności, którym Konstytucja RP przypisuje najwyższą rangę, już sam fakt ich ograniczenia może rodzić domniemanie niekonstytucyjności. Obalenie tego domniemanie jest możliwe, ale ciężar dowodu w tym przypadku przenosi się na prawodawcę. W tym też prawnym kontekście należy postrzegać ograniczenia wolności zgromadzeń publicznych, a zwłaszcza jej zakaz, czyniony dodatkowo najniższym w hierarchii aktem normatywnym prawa powszechnie obowiązującego, jakim jest rozporządzenie.

Oceniając z perspektywy konstytucyjnej bezwzględny zakaz organizowania zgromadzeń spontanicznych określonych w art. 3 ust. 2 Prawa o zgromadzeniach, wprowadzany kolejnymi rozporządzeniami Rady Ministrów, należy postawić mu szereg zarzutów. Przede wszystkim niedopuszczalne jest nadanie regulacji ustawowej dotyczącej przekazania do rozporządzenia materii wolności zgromadzeń publicznych charakteru blankietowego i odesłanie w całości tej materii do uregulowania w rozporządzeniu, a taki właśnie charakter ma art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Poza tym gramatyczna treść tego przepisu prowadzi do wniosku, że zawiera on umocowanie do ustanowienia w rozporządzeniu zakazu organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności, a więc zgromadzeń ludności nie będących zgromadzeniami publicznymi w rozumieniu Prawa o zgromadzeniach. Ponadto, co już zostało wskazane na wstępie, Rada Ministrów na podstawie art. 46b pkt 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi posiada uprawnienie do uregulowania w rozporządzeniu ograniczeń, obowiązków i nakazów, o których mowa w art. 46 ust. 4, nie posiada natomiast upoważnienia do uregulowania w rozporządzeniu zakazów, o których mowa w art. 46 ust. 4. Brak wyraźnego stanowiska ustawodawcy w tym zakresie w sposób oczywisty musi być interpretowany jako nieudzielenie Radzie Ministrów kompetencji normodawczych do regulowania w rozporządzeniu zakazów.

Nie powinno też ulegać wątpliwości, że wprowadzenie zakazu organizowania zgromadzeń spontanicznych nastąpiło z naruszeniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie. Przesłanka konieczności ograniczenia jest zaś merytorycznie tożsama z zasadą proporcjonalności. O tym, że wprowadzenie takiego zakazu nie było konieczne świadczy fakt, że w kolejnych rozporządzeniach Rady Ministrów umożliwiano w stanie epidemii odbywanie nieograniczonych co do liczby uczestników spotkań i zebrań związanych z wykonywaniem czynności zawodowych lub zadań służbowych, lub działalności gospodarczej, ponadto obecnie wprowadzane są regulacje zdejmujące kolejne obostrzenia (np. dotyczące wydarzeń kulturalnych). Z punktu widzenia zagrożenia epidemicznego nie było zatem konieczne – zdaniem organu wydającego rozporządzenia – zakazanie takich zgromadzeń, czy choćby ich ograniczenie. Prawodawca postanowił także w ten szczególny sposób chronić zgromadzenia, które albo w ogóle nie mają rangi wolności konstytucyjnej (spotkania i zebrania związane z wykonywaniem zadań służbowych) albo których intensywność ochrony w świetle Konstytucji RP jest mniejsza niż intensywność ochrony zgromadzeń publicznych, o których mowa w art. 3 Prawa o zgromadzeniach (spotkania i zebrania związane z wykonywaniem czynności zawodowych lub działalności gospodarczej; tak też M. Wróblewski, „Wolność zgromadzeń w czasie epidemii”, Lex/el. 2020).

Wyrażenie sprzeciwu bądź poparcia poprzez korzystanie z konstytucyjnie chronionej wolności zgromadzeń ma kluczowe znaczenie dla demokracji i funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Jest to również forma korzystania z wolności ekspresji. **Należy wyraźnie podkreślić, że zgromadzenia spontaniczne są dozwoloną i prawnie chronią formą zgromadzeń publicznych. Zakaz organizacji zgromadzeń spontanicznych wprowadzony w drodze rozporządzenia należy oceniać pod kątem jego zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenia praw i wolności mogą wynikać jedynie z ustawy i każdorazowo muszą spełniać test proporcjonalności w demokratycznym państwie prawa.**

Istotą spontanicznych zgromadzeń jest możliwość natychmiastowej reakcji na najważniejsze wydarzenia i zmiany zachodzące w przestrzeni publicznej. Bezpośredniość i szybkość reakcji jest często warunkiem jej skuteczności; zapobiega ewentualnej eskalacji napięć, konfliktów, czy poszerzenia zakresu naruszenia prawa. Niekiedy ów „nagły charakter” przedsięwzięcia spowodowany jest działaniem władz publicznych, które informują o pewnych faktach (np. o wizycie zagranicznego polityka) ze znacznym opóźnieniem, bądź wręcz zaskakują społeczeństwo określonymi decyzjami, nie przeprowadzając uprzednio żadnej formy debaty publicznej.

Jak podkreślał Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 3 kwietnia 2007 r. (*Bączkowski przeciwko Polsce*, skarga nr 1543/06, para. 82): „[t]aka jest właśnie natura debaty demokratycznej, gdzie termin odbywania się publicznych zgromadzeń mających na celu wygłoszenie opinii może mieć kluczowe znaczenie dla politycznej i społecznej wagi zgromadzeń. (...) Jeżeli zgromadzenie publiczne organizowane jest w terminie, w którym dane zagadnienie społeczne straciło już swoje znaczenie w bieżącej debacie społecznej lub politycznej, waga takiego zgromadzenia może się znacząco obniżyć. Wolność zgromadzania się, jeżeli nie można z niej korzystać we właściwym czasie, traci swoje znaczenie.”

Również w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich spontaniczność pewnych zgromadzeń jest gwarantem skutecznej krytyki, protestu, czy aktywnego zwrócenia uwagi opinii publicznej na istotny problem. Możliwość przeprowadzenia spontanicznego zgromadzenia stwarza dodatkowy mechanizm skutecznej kontroli społecznej, jest ważnym elementem demokracji bezpośredniej.

Do takiego wniosku skłaniają również wytyczne OBWE przyjęte dnia 30 marca 2007 r. oraz nota o projekcie ustawy o zmianie ustawy - Prawo o zgromadzeniach w Polsce z dnia 12 maja 2012 r., odnoszące się do wolności pokojowego zgromadzania się. W dokumentach tych stwierdzono, że zdolność społeczeństw do niezwłocznego i pokojowego reagowania na jakies zdarzenie, inne zgromadzenie czy przemowę należy do istoty wolności zgromadzania się. Spontaniczne zgromadzenia powinny być uważane za cechę zdrowej demokracji, której należy się spodziewać, a nie którą chcemy wykluczać. W takim przypadku rolą władz powinno być ochrona przez umożliwienie zorganizowania

zgromadzenia. Prawo powinno wyraźnie przewidywać wyjątek od wcześniejszego zawiadomienia organów władzy o zgromadzeniu, w przypadkach, kiedy takie zgłoszenie jest niemożliwe czy niepraktyczne. Jednocześnie osoba, której postawiono zarzuty zorganizowania czy udziału w takim spontanicznym zgromadzeniu, powinna posiadać możliwości bronięcia się. Wreszcie, jeśli istnieją uzasadnione podstawy dla nie wypełnienia obowiązku notyfikacji, to wtedy organizatorzy nie powinni ponosić z tego tytułu odpowiedzialności (zob.: *Guidelines on freedom of peaceful assembly*, 97 i 98).

Mając powyższe na względzie, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r., poz. 627), Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o uwzględnienie opisanych wyżej standardów w pracach nad następnymi regulacjami Rady Ministrów, w szczególności w kontekście zapowiedzi wprowadzenia kolejnych rozporządzeń Rady Ministrów w dniu 5 czerwca 2021 r.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Pan Adam Niedzielski

Minister Zdrowia

ePUAP