

MICHAŁ MALINOWSKI

Student IV roku prawa
Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski
<https://orcid.org/0000-0003-3054-3367>

Konstytucyjność ograniczenia wolności zgromadzeń w Polsce w związku z wybuchem pandemii COVID-19

Wprowadzenie

W związku z wybuchem i bardzo szybkim rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 na początku 2020 r., organy władzy publicznej wielu państw zostały zmuszone do wprowadzenia ograniczeń poszczególnych wolności obywatelskich w celu zminimalizowania ryzyka transmisji wirusa. Także w Polsce z chwilą pojawienia się „pacjenta zero”, niemal natychmiast przystąpiono do prac nad zapobieganiem dalszego rozwoju pandemii, wprowadzając odpowiednie ograniczenia. Nie wprowadzono jednak, wzorem innych państw Unii Europejskiej, stanu wyjątkowego, ale zamiast tego uchwalono specjalną ustawę

w związku w wystąpieniem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej choroby COVID-19 (tzw. ustawę covidową¹) oraz znowelizowano dotychczasową ustawę o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, aby Rada Ministrów mogła w drodze tzw. rozporządzeń przeciwepidemicznych wdrażać stosowne ograniczenia bez konieczności wprowadzania stanu nadzwyczajnego. W ostatnim czasie zaczęto jednak coraz częściej podważać legalność tychże ograniczeń dotyczących sfery praw i wolności zapisanych w ustawie zasadniczej oraz w międzynarodowych konwencjach i aktach prawa unijnego, a od niedawna sądownictwo powszechne i administracyjne zajmuje w swoich orzeczeniach stanowisko krytyczne wobec rozwiązań prawnych ustanowionych przez władze publiczne (choć należy zaznaczyć, że sądy zajmują też stanowisko przychylające się do działań władzy wykonawczej, co zostanie uwidocznione w dalszej części tekstu). W niniejszym artykule skupiono się na rozwiązaniach przeciwepidemicznych wprowadzonych przez polskie władze w drodze ogłoszenia przez Ministra Zdrowia w marcu ubiegłego roku stanu epidemii oraz późniejszych aktów prawnych na tle ograniczeń dopuszczanych przez Konstytucję RP², ustawę Prawo o zgromadzeniach³ oraz ustawę o zapobieganiu oraz zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi⁴.

1. Istota wolności zgromadzeń

Rozważania dotyczące konstytucyjności obecnych ograniczeń wolności zgromadzeń należy rozpocząć od analizy regulacji tej tematyki na poziomie konstytucyjnym oraz ustawowym, gdyż ustawa Prawo

¹ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1842 ze zm.).

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

³ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 631), dalej: u.p.z.

⁴ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1854 ze zm.), dalej: u.z.z.

o zgromadzeniach zawiera szczególne regulacje dotyczące zgromadzeń względem norm konstytucyjnych.

Wolność zgromadzeń w polskiej ustawie zasadniczej statuuje art. 57, zgodnie z którym każdy ma zapewnioną wolność organizowania i uczestniczenia w pokojowych zgromadzeniach, a ograniczenia tejże wolności może określić jedynie ustawa. Zgromadzenie jest określane jako zebranie w tym samym miejscu co najmniej trzech osób (lecz są też i stanowiska wskazujące, że zgromadzenie „zaczyna się” od dwóch osób) w jednym miejscu w określonym, skonkretyzowanym dla uczestników zgromadzenia celu⁵. Wskazuje się także, że organizator oraz przewodniczący zgromadzenia powinni być możliwi do identyfikacji⁶. *Expressis verbis* w omawianym przepisie zawarto kolejny element definicji zgromadzenia, podlegający ochronie na poziomie konstytucyjnym, czyli jego pokojowy charakter. Przebieg takowego zgromadzenia nie może więc doprowadzić do czynów powodujących odpowiedzialność karną, takich jak naruszenie integralności cielesnej osób fizycznych czy naruszenie mienia prywatnego lub publicznego⁷. Należy zauważyć, że tego rodzaju wolność nie obejmuje zgromadzeń organizowanych przez władzę centralną i władze lokalne, zgromadzeń o charakterze prywatnym (np. przyjęć rodzinnych) oraz imprez artystycznych i sportowych⁸.

Wolność zgromadzeń określoną w ustawie zasadniczej możemy podzielić na wolność organizowania zgromadzeń oraz wolność uczestnictwa w pokojowych zgromadzeniach.

Wolność organizowania zgromadzeń opiera się na braku ingerencji władz państwowych w organizację zgromadzenia w całej jego rozciągłości (tj. wyznaczenia celów zgromadzenia, jego czasu i miejsca czy podjęcia działań administracyjnych mających na celu rejestrację zgromadzenia u odpowiedniego organu). Jednocześnie władze

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z dnia 18 września 2014 r., K 44/12, LEX nr 1508977.

⁶ Ibidem.

⁷ J. Sułkowski, *Komentarz do art. 57*, [w:] L. Bosek, M. Safjan (red.), *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–8*, Warszawa 2016, s. 5.

⁸ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 57*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 2.

mogą wpłynąć na zmianę czasu i miejsca zgromadzenia w przypadku konieczności wyważenia interesu ogólnego oraz interesu uczestników zgromadzenia. Zmiany te nie mogą jednak być arbitralne⁹.

Wolność uczestnictwa w zgromadzeniach wyraża się z kolei w możliwości swobodnego podjęcia decyzji co do wzięcia udziału w zgromadzeniu oraz braku negatywnych konsekwencji związanych z uczestnictwem w zgromadzeniu. Na ową wolność składa się także zakaz stosowania środków o charakterze represyjnym przez organy władzy publicznej wobec uczestników zachowujących się pokojowo. Jednakże uczestnicy zgromadzenia, którzy łamią prawo lub dokonują aktów przemocy, mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności karnej.

W związku z wolnością zgromadzeń Konstytucja RP nakłada na państwo konkretne obowiązki, takie jak umożliwienie odbycia zgromadzenia (ograniczenia bądź represje można stosować tylko jako środek ostateczny, kiedy uczestnicy zgromadzenia łamią prawo) czy obowiązek zabezpieczenia pokojowego przebiegu zgromadzenia, tj. zapewnienia odpowiedniej opieki adekwatnej do charakteru i wielkości zgromadzenia oraz zarządzenia obecności Policji (ta jednak może podejmować działania będące wyłącznie reakcją na naruszanie przepisów prawa)¹⁰.

Definicja legalna zgromadzeń znajduje się w art. 3 ust. 1 u.p.z., zgodnie z którym zgromadzenie to „zgrupowanie 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”. Jest to znaczne rozszerzenie definicji zgromadzenia względem definicji słownikowej wskazującej, że jest to ogół zebranych osób.

W ustawie Prawo o zgromadzeniach posłużono się sformułowaniem „zgrupowanie osób”. Termin ten należy rozumieć, zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego*, jako „zorganizowany zespół ludzi o wspólnych celach”¹¹, a zatem poza rzeczywistą obecnością osób w jednym miejscu musi też między nimi istnieć poczucie wspólnoty

⁹ J. Sułkowski, op. cit.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Hasło *Zgrupowanie* <<http://sjp.pwn.pl/sjp/zgrupowanie;2545910.html>> [dostęp: 10.03.2006].

wynikające z celu, w jakim zgrupowanie zostało zawiązane. Otwartą przestrzeń należy zaś interpretować jako przestrzeń, w której wkroczenie nie wiąże się z żadnymi przeszkodami dla nieokreślonych imiennie osób (czyli w domyśle: każdego obywatela), co bardziej odnosi się do publicznego charakteru zgromadzenia niż do dosłownej „otwartości” przestrzeni, w której zgromadzenie miałyby się odbywać¹². Z kolei sformułowanie „nieokreślone imiennie osoby” odnosi się do inkluzywności zgromadzeń, a więc każdy zainteresowany zgromadzeniem może w nim uczestniczyć. Ustawa Prawo o zgromadzeniach wskazuje także na zorganizowany charakter zgromadzenia oznaczający, że jego uczestnikom musi przyświecać ten sam skonkretyzowany cel, którego realizacja odbywa się w określonym miejscu.

Artykuł 3 ust. 2 u.p.z. wyodrębnia jeszcze zgromadzenia spontaniczne, czyli zgromadzenia, których powstanie i odbycie jest powiązane z zaistniałym nagłym i niedającym się wcześniej przewidzieć wydarzeniem dotyczącym sfery publicznej, których odbycie w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne dla debaty publicznej. Zgromadzenia te nie muszą być uprzednio notyfikowane odpowiednim władzom, a ich celem jest natychmiastowa reakcja na dane wydarzenie ze sfery politycznej lub społecznej¹³. Takie zgromadzenia rodzą pewnego rodzaju niepokój (głównie władz), ponieważ przez brak konieczności wcześniejszego ogłoszenia zgromadzenia organom trudniej jest zapanować nad utrudnieniami w komunikacji lub nad pokojowym przebiegiem zgromadzenia, a co za tym idzie, również nad porządkiem publicznym¹⁴. Niemniej tego rodzaju zgromadzenia także są objęte konstytucyjną wolnością zgromadzeń, o ile ich przebieg jest pokojowy, co – pomimo braku obowiązku zawiadamiania odpowiednich organów o zamiarze przeprowadzenia zgromadzenia – nie oznacza automatycznie, że zgromadzenie jest bezprawne (co odnosi się też do zgromadzeń organizowanych w zwykłym trybie).

¹² A. Jakubowski, S. Gajewski, *Komentarz do art. 3*, [w:] A. Jakubowski, S. Gajewski (red.), *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 4.

¹³ A. Rzetecka-Gil, *Komentarz do art. 3*, [w:] A. Rzetecka-Gil (red.), *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 11.

¹⁴ Wyrok TK z dnia 10 lipca 2008 r., P 15/08, LEX nr 400869.

2. Dopuszczalność ograniczania praw i wolności w świetle uregulowań konstytucyjnych

Artykuł 31 Konstytucji RP wskazuje, że ograniczenia praw i wolności mogą być dokonane wyłącznie w formie ustawy i tylko, jeśli są konieczne dla zapewnienia bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Biorąc pod uwagę obecną sytuację pandemiczną w Polsce i na świecie, wprowadzenie ograniczeń właśnie ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia wszystkich obywateli (doprowadzenie do zmniejszenia ryzyka transmisji wirusa SARS-CoV-2 do minimum) powinno być ze wszech miar wskazane i akceptowalne. Niemniej musi się ono odbywać w zgodzie z obowiązującym prawem, tj. na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W takiej sytuacji zastosowanie znajduje tzw. test proporcjonalności. Według P. Tulei, aby ograniczenie było proporcjonalne w świetle Konstytucji RP, musi być ono konieczne, tj. dopuszczalne tylko przy użyciu środków prawnych, za pomocą których można zrealizować cel usprawiedliwiający ograniczenie. Musi też czynić zadość tzw. zasadzie przydatności, a więc w celu ograniczenia należy zastosować środek, który będzie jak najmniej uciążliwy. Na końcu zaś ograniczenie musi być proporcjonalne samo w sobie, co znaczy, że przy ważeniu kolidujących ze sobą zasad należy wykazać, biorąc pod uwagę okoliczności faktyczne i prawne dla danej sytuacji, która z owych zasad będzie miała pierwszeństwo¹⁵.

Co ważne, użycie w ustawie zasadniczej zwrotu „tylko w ustawie” wbrew pozorom nie zakazuje umieszczania ograniczeń praw i wolności w innych aktach powszechnie obowiązującego prawa. Wiąże się to między innymi z opisanymi w ustawie zasadniczej przepisami zezwalającymi na wydawanie rozporządzeń czy aktów prawa miejscowego. W podobnym duchu zresztą wypowiedział się w 2003 r. Trybunał Konstytucyjny, który orzekł, że „konstytucyjna zasada wyłączności ustawy w sferze praw człowieka nie wyklucza przekazywania pewnych spraw

¹⁵ P. Tuleja, *Komentarz do art. 31*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 3.

związanych z urzeczywistnianiem wolności i praw konstytucyjnych do unormowania w drodze rozporządzeń”¹⁶. Jak wskazuje M. Szydło, wyrażenie „tylko w ustawie” ma bardziej na celu urzeczywistnienie zasady demokratycznego państwa prawa oraz powiązanej z nią zasady zwierzchnictwa Narodu ze względu na fakt, że to demokratycznie wybrany parlament jest organem, który w największym stopniu odzwierciedla wolę Narodu-suwerena, a sama specyfika procesu ustawodawczego ma spełniać założenia kompromisu pomiędzy siłami politycznymi, poprzedzonego debatą parlamentarną oraz odpowiednim procedowaniem w komisjach¹⁷. Istota omawianego sformułowania polega jednak na prymacie ustawy, regulacja ustawowa dotycząca ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych powinna zatem być dostatecznie kompletna i głęboka, aby subdelegacja materii dotyczącej ograniczeń nie budziła wątpliwości i była konkretnie umocowana w ustawie, która ma stanowić akt nadrzędny względem rozporządzeń.

Prawa i wolności konstytucyjne mogą być ograniczone na podstawie art. 233 ustawy zasadniczej, który dopuszcza wprowadzenie takich ograniczeń w przypadku zaistnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (lub jego części) jednego ze stanów nadzwyczajnych wymienionych w Konstytucji RP.

Nawet w przypadku wystąpienia stanu wyjątkowego bądź stanu wojennego istnieje katalog wolności i praw, które nie powinny zostać ograniczone, a są to m.in.: godność ludzka, prawo do życia, zakaz tortur czy wolność sumienia i wyznania. Pozostałe wolności i prawa mogą podlegać ograniczeniu na zasadach wskazanych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Ustanowiono także, że niedopuszczalne jest wprowadzenie ograniczeń o charakterze dyskryminacyjnym (art. 233 ust. 2 Konstytucji RP), co stanowi przepis szczególny wobec zakazu dyskryminacji zawartego w art. 32 ust. 2 Konstytucji RP ze względu na wyszczególnienie niedozwolonych przyczyn różnicowania sytuacji jednostek¹⁸.

¹⁶ Wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, Legalis nr 57525.

¹⁷ M. Szydło, *Komentarz do art. 31*, [w:] L. Bosek, M. Safjan (red.), *Konstytucja RP*, t. 1, s. 24–25.

¹⁸ S. Steinborn, *Komentarz do art. 233*, [w:] L. Bosek, M. Safjan (red.), *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 4.

Co do stanu klęski żywiołowej art. 233 ust. 3 Konstytucji RP wymienia wolności i prawa, które mogą być ograniczone (w przeciwieństwie zatem do wcześniejszych przepisów, które wymieniały prawa i wolności niepodlegające ograniczeniom), a szczegółowe regulacje znajdują się w art. 20–26 ustawy o stanie klęski żywiołowej¹⁹.

3. Ingerencja w wolność zgromadzeń w związku z wystąpieniem stanu epidemii

W związku ze zwiększającą się liczbą zakażonych wirusem SARS-CoV-2 wiosną ubiegłego roku na terenie Rzeczypospolitej Polskiej Minister Zdrowia w dniu 20 marca 2020 r. ogłosił w drodze rozporządzenia stan epidemii na obszarze całego kraju (zgodnie z art. 46 ust. 2 u.z.z.). W art. 46 ust. 4 u.z.z. określone zostały ograniczenia, które można wprowadzić dalej w drodze rozporządzenia. Są nimi:

1. czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się,
2. czasowe ograniczenie lub zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych,
3. czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy,
4. zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności,
5. obowiązek wykonania określonych zabiegów sanitarnych, jeżeli wykonanie ich wiąże się z funkcjonowaniem określonych obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych lub innych obiektów,
6. nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych przewidzianych planami przeciwepidemicznymi oraz
7. obowiązek przeprowadzenia szczepień ochronnych, o których mowa w ust. 3 artykułu, oraz grupy osób podlegające tym szczepieniom, rodzaj przeprowadzanych szczepień ochronnych.

¹⁹ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1897), dalej: u.s.k.ż.

Co istotne, stan epidemii nie może być uznawany za tożsamy ze stanami nadzwyczajnymi opisanymi w rozdziale XI Konstytucji RP. Należy go traktować jako jeden ze sposobów realizacji zobowiązania władzy publicznej do zapobiegania chorobom epidemicznym, który to obowiązek został opisany w art. 68 ust. 4 Konstytucji RP²⁰.

W art. 46a i 46b u.z.z. określono tryb i zakres ograniczeń, które mogą być wprowadzane w trybie tzw. rozporządzeń przeciwepidemicznych Rady Ministrów. Na mocy art. 46a u.z.z. akty te mają umożliwić Radzie Ministrów wprowadzenie czasowych ograniczeń, nakazów i zakazów podczas obowiązywania stanu epidemii (stanu zagrożenia epidemicznego). Celem tej regulacji jest scedowanie na rząd kompetencji umożliwiającej szybkie dostosowanie przepisów regulujących ograniczenia przeciwepidemiczne do zmieniającej się dynamicznie sytuacji faktycznej związanej z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. W założeniu wprowadzanie owych rozporządzeń może być podejmowane dopiero wtedy, gdy standardowe działania podmiotów rządowych i samorządowych nie pozwalają na skuteczne zapobieganie epidemii²¹. Rozporządzenia te nie są określone jako rozporządzenia z mocą ustawy, ale jako rozporządzenia w tradycyjnym ich rozumieniu jako podustawowego aktu prawnego.

Natomiast w art. 46b u.z.z. uregulowano zakres ograniczeń, jakie mogą być wprowadzane poprzez rozporządzenia przeciwepidemiczne Rady Ministrów. Są to ograniczenia wcześniej wymienione w art. 46 ust. 4 u.z.z., a ponadto zgodnie z art. 46b u.z.z.:

1. czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców,
2. czasowa reglamentacja zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły,
3. obowiązek poddania się badaniom lekarskim przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie,
4. obowiązek stosowania określonych środków profilaktycznych i zabiegów,

²⁰ L. Bosek, *Komentarz do art. 46*, [w:] L. Bosek (red.), *Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 5.

²¹ *Ibidem*, s. 3.

5. obowiązek poddania się kwarantannie oraz miejsce odbywania takowej,
6. czasowe ograniczenie korzystania z lokali lub terenów oraz obowiązek ich zabezpieczenia,
7. nakaz ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, terenów i obiektów,
8. nakaz lub zakaz przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach,
9. zakaz opuszczania strefy zero przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie,
10. nakaz określonego sposobu przemieszczania się oraz
11. nakaz zakrywania ust i nosa w określonych okolicznościach, miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach, wraz ze sposobem realizacji tegoż nakazu.

Powyższe stanowi uzupełnienie wcześniej podanych dopuszczalnych ograniczeń z art. 46 ust. 4 u.z.z. i określa ramy ograniczeń, które mogą być zawarte w rozporządzeniu przeciwepidemicznym Rady Ministrów.

Podczas ogłoszonego stanu epidemii przez Ministra Zdrowia i Radę Ministrów wydane zostały także inne rozporządzenia, w których zaczęto zawierać ograniczenia, w tym m.in. limitację wszystkich zgromadzeń zdefiniowanych w art. 3 u.p.z. do pięciu osób, przy zachowaniu odległości 1,5 m pomiędzy nimi oraz przy zakryciu ust i nosa, a odległość pomiędzy zgromadzeniami powinna wynosić co najmniej 100 m (co zostało zawarte w § 28 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r.²²), oraz całkowity zakaz zgromadzeń (§ 14 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r.²³).

Rozporządzenia te, choć spełniają kryteria rozporządzeń przeciwepidemicznych zgodnie z art. 46a u.z.z., są wadliwe pod względem

²² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 2316).

²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 792).

umiejscowienia hierarchicznego w systemie prawnym. Przytoczone rozporządzenia (jako akty podustawowe) wprowadzają bowiem ograniczenie wolności z art. 57 Konstytucji RP samoistnie, bez odniesienia do nadrzędnej ustawy, która mogłaby takowe ograniczenie regulować, a u.z.z. nie dopuszcza wprowadzenia ograniczeń wolności zgromadzeń w drodze rozporządzeń i rozporządzeń przeciwepidemicznych Rady Ministrów w przypadku wystąpienia stanu zagrożenia epidemicznego bądź stanu epidemii.

Zaistniała sytuacja prowadzi do możliwości podważenia skutków prawnych rozporządzeń ze względu na ich wadliwość, co w ubiegłym roku stanowiło przedmiot interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich²⁴. Ponadto z tego powodu wnoszone były pozwy do sądów powszechnych i administracyjnych, co zostanie omówione w następnym punkcie artykułu.

4. Stanowisko orzecznicze w sprawie uregulowań znajdujących się w tzw. rozporządzeniach przeciwepidemicznych

Jak zostało wyżej wspomniane, wadliwość wprowadzenia ograniczenia wolności zgromadzeń i zrzeszania się poprzez wprowadzanie takowej regulacji na poziomie aktu podustawowego, jakim jest rozporządzenie, zaczęło budzić wątpliwości wśród organów kontrolnych, a także zwykłych obywateli.

Warto tu zwrócić uwagę na tzw. strajk przedsiębiorców z 16 maja 2020 r., czyli demonstrację przedstawicieli sektora małych i średnich firm w związku z przedłużającym się *lockdownem*. Przedsiębiorcy złożyli zawiadomienie o zamiarze przeprowadzenia zgromadzenia publicznego do Prezydenta m.st. Warszawy. Zawiadomienie to spotkało się z odmową władz miasta właśnie ze względu na wprowadzenie

²⁴ Rzecznik Praw Obywatelskich, *Koronawirus. RPO: rozporządzenia Ministra Zdrowia bez podstawy w specustawie o COVID-19. To łamanie Konstytucji* <<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-rozporzadzenia-MZ-niezgodne-z-ustawa>> [dostęp: 27.03.2020].

zakazu zgromadzeń w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. Wnioskodawcy odwołali się od decyzji do Sądu Okręgowego (SO) w Warszawie, który w drodze postanowienia oddalił odwołanie, powołując się na przepisy wspomnianego rozporządzenia²⁵. Jednocześnie uznał, że zaistniała przesłanka zakazania zgromadzenia ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia na podstawie art. 14 pkt 2 u.p.z., oraz powołał się na wspomniany wcześniej państwowy obowiązek zwalczania chorób epidemicznych określony w art. 68 ust. 4 Konstytucji RP. Do postępowania przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich, wnosząc o uchylenie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy w całości w związku z naruszeniem art. 7 ust. 3 u.p.z. (przez nieudostępnienie niezwłocznie na stronie podmiotowej BIP informacji o miejscu i terminie organizowanego zgromadzenia), art. 14 u.p.z. (przez niewydanie decyzji o zakazie zgromadzenia w sytuacji, gdy organ uznał, że zaistniały przesłanki do zakazania organizacji zgłoszonego zgromadzenia) oraz art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Rzecznik Praw Obywatelskich uzasadnił swoją interwencję m.in. tym, że umiejscowienie zakazu zgromadzeń w rozporządzeniu wydawanym przez Radę Ministrów stoi w sprzeczności z zasadą proporcjonalności i istotą wolności zgromadzeń wyrażonymi w Konstytucji RP. Sąd II instancji przychylił się do argumentacji Rzecznika, wskazując, że wprowadzenie zakazu zgromadzeń w drodze rozporządzenia bez odpowiedniego upoważnienia ustawowego budzi wątpliwości konstytucyjne w zakresie wolności zgromadzeń oraz zasady proporcjonalności²⁶.

W podobnym tonie, choć na temat innej wolności obywatelskiej (tj. wolności prowadzenia działalności gospodarczej), wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Opolu²⁷. W swoim orzeczeniu wskazał, że ograniczenia określone w art. 46b u.z.z. stanowią

²⁵ Postanowienie SO w Warszawie z dnia 14 maja 2020 r., XXV Ns 45/20, Legalis nr 2357975.

²⁶ *Koronawirus. RPO do sądu: całkowity zakaz zgromadzeń – niekonstytucyjny* <<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-do-wsa-calkowity-zakaz-zgromadzen-niekonstytucyjny>> [dostęp: 15.05.2020].

²⁷ Wyrok WSA w Opolu z dnia 27 października 2020 r., II SA/Op 219/20, LEX nr 3093916.

powtórzenie regulacji zawartej w art. 21 ust. 1 u.s.k.ż. Powyższe tworzy sytuację, w której ustanowiono ograniczenia właściwe dla stanu klęski żywiołowej pomimo braku formalnego wprowadzenia tego stanu. Sąd wskazał, że odpowiednim rozwiązaniem byłoby wprowadzenie jednego ze stanów wyjątkowych przewidzianych w ustawie zasadniczej, co wyeliminowałoby problem niekonstytucyjności wprowadzanych przez rząd ograniczeń ustanawianych w drodze aktu podustawowego. Orzeczenie to zapoczątkowało wiele skarg przedsiębiorców dotyczących uchylecia kar nakładanych przez powiatowych inspektorów sanitarnych.

W przywołanym orzeczeniu WSA w Opolu nie podjęto bezpośrednio problematyki wolności zgromadzeń, jednakże ograniczenia takowej pojawiły się w tzw. rozporządzeniach przeciwepidemicznych. W oczywisty sposób podważenie legalności tych aktów podważa też legalność wszystkich ograniczeń wprowadzonych wspomnianymi rozporządzeniami (więc *per analogiam* także i tych dotyczących wolności zgromadzeń).

W odmiennym tonie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy, który stanął na stanowisku, że ograniczenia wprowadzane przez Radę Ministrów w drodze tzw. rozporządzeń przeciwepidemicznych są zgodne z prawem, ponieważ służą szybkiej reakcji na sytuację epidemiczną na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (przez co spełniony został obowiązek państwa z art. 68 ust. 4 Konstytucji RP)²⁸. Podkreślono, że ustawowa ścieżka wprowadzenia ograniczeń byłaby niedostatecznie szybka.

Autorowi zdecydowanie bliższa jest argumentacja przywołana w uzasadnieniu opisanego wcześniej wyroku WSA w Opolu. Ograniczenia ustanowione w art. 46 ust. 4 u.z.z. są powtórzeniem ograniczeń, które mogą zostać wprowadzone w przypadku ogłoszenia jednego ze stanów nadzwyczajnych. W polskim prawie istnieją już zatem środki ograniczające prawa i wolności obywatelskie, które władza publiczna mogła wykorzystać w chwili wybuchu pandemii, bez potrzeby tworzenia nowych regulacji.

²⁸ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 listopada 2020 r., II SA/Bd 834/20, LEX nr 3114110.

Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania pozwalają na stwierdzenie, że ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności muszą być wprowadzane zgodnie z obowiązującym prawem, gdyż w przeciwnym razie występuje kryzys zaufania do prawodawcy w zakresie ustanawiania dobrego i proporcjonalnego prawa w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej (jaką bez wątpienia jest pandemia choroby COVID-19), a zakazywanie zgromadzeń (bądź też ich radykalne ograniczenie) bez odpowiedniego umocowania ustawowego jest postępowaniem niekonstytucyjnym.

Po przeanalizowaniu regulacji dotyczących ograniczania wolności zgromadzeń oraz możliwości ograniczeń w świetle obecnie obowiązujących ustaw, z Konstytucją RP na czele, a także odpowiedniego orzecznictwa, nie można nie zauważyć, że wprowadzone ograniczenia nie są proporcjonalne ze względu na naruszenie istoty wolności obywatelskich. Zastosowano rozwiązania prawne charakterystyczne dla stanu klęski żywiołowej bez jego formalnego wprowadzenia, ponadto w niektórych przypadkach kompletnie zakazano zgromadzeń (bądź radykalnie ograniczono liczbę osób mogących uczestniczyć w zgromadzeniu), wykorzystując rozporządzenie, które samoistnie dokonuje limitacji, podczas gdy w obecnym systemie prawnym nie istnieje odpowiednia materia ustawowa zezwalająca na ograniczenie wolności zgromadzeń. Wobec tego ograniczenia wprowadzone przez Radę Ministrów w drodze tzw. rozporządzeń przeciwepidemicznych nie mają odpowiedniego umocowania ustawowego pozwalającego na wprowadzenie ograniczeń praw i wolności, stąd też ich sankcjonowanie przez upoważnione do tego organy może być podważone na drodze sądowej, a także, o czym świadczy dokonana analiza dwóch przypadków, może być przez sądy uchylone.

Wobec powyższego istnieją uzasadnione obawy dokonania przez Radę Ministrów deliktu konstytucyjnego w związku z art. 198 ust. 1 Konstytucji RP, to jest w związku z naruszeniem przepisów ustawy zasadniczej i przywołanych wyżej ustaw w zakresie niezachowania zasady proporcjonalności ograniczeń, tj. naruszenia konstytucyjnej zasady legalizmu z art. 7 Konstytucji RP. W konsekwencji zaistniała

sytuacja narusza również zasadę zaufania obywateli do organów władzy publicznej, a nawet stanowi przesłankę do wytoczenia przeciwko Prezesowi Rady Ministrów i Ministrowi Zdrowia postępowania przed Trybunałem Stanu z powodu naruszenia art. 7 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP²⁹.

Constitutionality of restricting the freedom of assembly in Poland in relation to the COVID-19 outbreak

Summary

The article presents issues regarding the essence of the freedom of assembly, the definition of assembly and possibility of limiting this civil liberty under Article 57 of the Constitution of the Republic of Poland at the level of Article 31 clause 3 and Article 233 of the said Act. The paper also presents issues related to the state of epidemic which was introduced in Poland on 20th March 2020 and the restrictions connected with it. The article also mentions governmental anti-epidemic regulations of the Council of Ministers and their role in shaping the law aimed at preventing the transmission of SARS-CoV-2 virus. The regulations restricting assemblies introduced by the Council of Ministers have been compiled with the current jurisprudence of common and administrative courts.

²⁹ Zob. art. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2122).