

Katarzyna Purc-Kurowicka¹

Wpływ pandemii COVID-19 na prawa i wolności obywateli w zakresie organizowania zgromadzeń

Słowa kluczowe: demokratyczne prawa i wolności obywatela, wolność zgromadzeń, ograniczanie praw i wolności obywateli podczas pandemii COVID-19 w Polsce, praworządność, konstytucyjność przepisów.

Keywords: democratic rights and freedoms of the citizen, freedom of assembly, limiting the rights and freedoms of citizens during the COVID-19 pandemic in Poland, rule of law, constitutionality of regulations.

Streszczenie

Obszarem zainteresowania artykułu objęto tematykę wolności obywateli w zakresie organizowania zgromadzeń w czasach pandemii COVID-19 w Polsce. Analizie poddano przepisy ustaw oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 19 marca 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii zakazujące lub ograniczające organizowanie zgromadzeń w czasie pandemii pod kątem stwierdzenia istnienia tendencji prowolnościowych bądź antywolnościowych. Prezentowany artykuł jest próbą podjęcia rozważań na temat konstytucyjności przepisów obowiązujących w tym zakresie. Prawo może stać się bowiem narzędziem bezprawia, a należy zaznaczyć, że uczestnictwo obywateli w zgromadzeniach, jest niekiedy jedyną możliwością do wyrażenia swoich poglądów i jednym z podstawowych standardów cechujących demokratyczne państwo prawne.

¹ ORCID ID: 0000-0003-1082-2772, doktor, Zakład Prawa i Administracji, Wydział Zarządzania, Politechnika Rzeszowska. E-mail: kasiap-k@o2.pl.

Abstract**Impact of the COVID-19 Pandemic on Citizens' Rights and Freedoms to Organize Assemblies**

The article focuses on the freedom of citizens to organize assemblies during the COVID-19 pandemic in Poland. The provisions of the Acts and the Regulation of the Council of Ministers of March 19, 2021 on the establishment of certain restrictions, orders and bans in connection with the occurrence of the epidemic, prohibiting or limiting the organization of assemblies during a pandemic in terms of the existence of pro-liberation or anti-freedom tendencies, were analyzed. The presented article is an attempt to consider the constitutionality of the provisions in force in this area. The law may become a tool of lawlessness, and it should be noted that the participation of citizens in assemblies is sometimes the only opportunity to express their views and one of the basic standards characterizing a democratic state ruled by law.

✱

Wolność zgromadzeń stanowi konieczny element demokracji i warunkuje korzystanie z innych wolności i praw człowieka związanych ze sferą życia publicznego. U jej podstaw znajduje się zatem nie tylko interes poszczególnych jednostek, ale również interes ogólnospołeczny². Wszelkiego rodzaju zgromadzenia ludzi są 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 społeczeństwie³. Celem wolności zgromadzeń jest nie tylko zapewnienie autonomii i samorealizacji jednostki, ale również ochrona procesów komunikacji społecznej niezbędnych dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa⁴.

² Wyrok TK z 18 września 2014 r., K 44/12, LEX nr 1508977.

³ Szerzej: J. Szymanek, *Wolność zgromadzeń (art. 57)*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 667.

⁴ Wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K 34/99, LEX nr 41213; P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, LEX 2019; S. Kwiecień, *Wolność zgromadzeń w świetle ustawodawstwa II RP*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2013, t. XXIII, nr 1, s. 69.

Z tego względu jakiegokolwiek ograniczenia 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 osób⁵. Jednocześnie tylko unormowania, które nie ograniczają konstytucyjnych praw i wolności mogą być treścią rozporządzenia⁶. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw, w tym do wolności zgromadzeń⁷. Tym samym ewentualna interwencja organów władzy publicznej w wolność zgromadzeń musi mieć charakter wyjątkowy i wykluczone są wszelkie interpretacje rozszerzające czy wnioskowanie przez analogię w tym zakresie⁸. Należy bowiem zaznaczyć, że „podmiotem prawa do wolności zgromadzeń jest każdy człowiek, ale prawa tego nie można przypisać państwu”⁹.

Celem niniejszej analizy jest przegląd prawnych regulacji wolności zgromadzeń pod kątem stwierdzenia istnienia tendencji prowolnościowych bądź antywolnościowych. Wystąpienie pandemii COVID-19 w Polsce i na świecie spowodowało bowiem konieczność wprowadzenia zmian będących odpowiedzią na zapotrzebowanie społeczne związane z istniejącym zagrożeniem epidemicznym oraz sytuacją gospodarczą w Polsce.

⁵ Art. 31 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁶ W rozporządzeniu powinny być zamieszczane wyłącznie przepisy o charakterze technicznym, nie mające zasadniczego znaczenia z punktu widzenia praw lub wolności jednostki, zob. wyroki TK z: 5 grudnia 2007 r., sygn. akt K 36/06 (Dz.U. Nr 231, poz. 1704); 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06 (Dz.U. Nr 27, poz. 162); 19 czerwca 2008 r., sygn. akt P 23/07 (Dz.U. Nr 116, poz. 740); 19 maja 2009 r., sygn. akt K 47/07 (Dz.U. Nr 89, poz. 737) oraz 7 marca 2012 r., sygn. akt K 3/10 (Dz.U. poz. 298).

⁷ Szerzej: E. Łętowska, *Nadzieja, iluzja i manipulacja – uwagi o udatności konstytucjonalizacji „państwa prawa”*, [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, Warszawa 2020, s. 39 i n.; J. Zimmermann, *Prawa człowieka a prawo administracyjne*, [w:] *Wokół kryzysu...*, s. 174 i n.; Z. Hołda, J. Hołda, D. Ostrowska, A. Rybczyńska Julita, *Prawa człowieka. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 108; M. Matczak, *Summa iniuria. O błędzie formalizmu w stosowaniu prawa*, Warszawa 2007, s. 38 i n.

⁸ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 12 października 2018 r., IACz 1145/18, LEX nr 2559817. Szerzej na temat wolności zgromadzeń: R. Balicki, M. Jabłoński, *Wolność zgromadzeń*, Wrocław 2018, dostępny na stronie: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/100569> (10.02.2021).

⁹ M. Kazimierczuk, *Pojęcie, istota oraz źródło wolności i praw człowieka*, „Studia Prawnoustrojowe” 2014, nr 26, s. 10.

Ustawą z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych wprowadzono możliwość odwoływania wydarzeń zagrażających zdrowiu i życiu uczestników poprzez wydawanie organizatorom wydarzeń polecenia ich odwołania¹⁰.

Oczywistym jest, że władze publiczne nie powinny wykorzystywać wskazanego przepisu do rozwiązywania zgromadzeń, których organizatorzy są na tyle sprawni, aby w momencie poluzowania obostrzeń w tym zakresie, stosować odpowiednie środki bezpieczeństwa związane z epidemią.¹¹ Jednakże w obecnych uwarunkowaniach prawnych w myśl rozporządzenia Rady Ministrów z 19 marca 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (dalej rozporządzenie) do 9 kwietnia 2021 r. zakazuje się organizowania lub udziału w zgromadzeniach w trybie ustawy z 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach¹². Zakazuje się „organizowania imprez, spotkań i zebrań niezależnie od ich rodzaju, z wyłączeniem spotkań lub zebrań służbowych i zawodowych, imprez i spotkań do 5 osób, które odbywają się w lokalu lub budynku wskazanym, jako adres miejsca zamieszkania lub pobytu osoby, która organizuje imprezę lub spotkanie, a także zgrupowań, spotkań lub zebrań związanych z realizacją zadań mających na celu zwalczanie lub zapobieganie rozprzestrzenianiu się chorób zakaźnych zwierząt, w tym zwierząt wolno żyjących (dzikich)”¹³. Ograniczenia wynikające ze stanu epidemii, nakładają również na organ gminy obowiązek poinformowania państwowego wojewódzkiego inspektora sani-

¹⁰ Uprawnienie takie przysługuje wojewodzie, ministrowi właściwemu do spraw zdrowia oraz Prezesowi Rady Ministrów. Art. 11h ustawy z 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. 2020, poz. 1842).

¹¹ Przepisy przewidujące możliwość stosowania środków prawnych zmierzających do rozwiązania zgromadzenia zawarte są w art. 25 ustawy z 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (t.j. Dz.U. 2019, poz. 631), szerzej na temat normatywnych podstaw regulujących rozwiązywanie zgromadzeń: M. Jurgilewicz, *Bezpieczeństwo zgromadzeń w Polsce. Zarys problematyki*, Warszawa 2020, s. 33 i n.

¹² § 26 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 19 marca 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 512).

¹³ § 26 ust. 11 rozporządzenia RM z 19 marca 2021 r.

tarne o organizowanych zgromadzeniach niezwłocznie po otrzymaniu zawiadomienia od organizatora o zamiarze zorganizowania zgromadzenia¹⁴.

Cytowane rozporządzenie zezwoliło jednak na organizowanie zgromadzeń, które nie będą powodować utrudnień w ruchu drogowym i do których zastosowanie będzie miało postępowanie uproszczone w sprawach zgromadzeń. Zgodnie bowiem z § 26 rozporządzenia zakazano do 9 kwietnia 2021 r. organizowania zgromadzeń, z wyłączeniem zgromadzeń organizowanych na podstawie zawiadomienia, o którym mowa w art. 7 ust. 1, art. 22 ust. 1 ustawy z 24 lipca 2015 r., albo decyzji, o której mowa w art. 26b ust. 1 tej ustawy, przy czym maksymalna liczba uczestników nie może być większa niż 5, a odległość pomiędzy zgromadzeniami nie może być mniejsza niż 100 m¹⁵.

Z analizy powyższych przepisów jasno wynika, że obowiązujące obecnie prawo nie pozwala na organizację zgromadzeń powyżej 5 osób, poza wskazanymi powyżej wyjątkami, dlatego pojawiają się różne dylematy prawne i pytania. Przede wszystkim zwraca się uwagę na fakt, że normy wynikające z przepisów rozporządzenia nie mają prawidłowego umocowania. Cała istota pytań odnośnie organizacji i udziału w zgromadzeniach sprowadza się do oceny konstytucyjności zakazów ustanowionych w rozporządzeniu¹⁶.

W doktrynie i orzecznictwie podnoszone są argumenty – zarówno natury formalnej (dotyczące podstawy prawnej do wydania rozporządzenia), jak i merytorycznej (odnoszącej się do treści poszczególnych zakazów) – wskazujące na niekonstytucyjność rozporządzenia w całości, jak i poszczególnych jego regulacji.

Orzecznictwo sądów wskazuje, że przepisy rozporządzenia zakazujące organizowania zgromadzeń, ograniczają podstawowe prawa i wolności obywatelskie przewidziane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia

¹⁴ § 26 ust. 3 rozporządzenia RM z 19 marca 2021 r.

¹⁵ § 26 ust. 1 rozporządzenia RM z 19 marca 2021 r. oraz art. 21 i 22 ustawy z 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach. Przepisy te odnoszą się do zgromadzeń organizowanych w oparciu o procedurę uproszczoną, gdy zgromadzenia nie będą powodować utrudnień w ruchu drogowym, a w szczególności powodować zmiany w jego organizacji.

¹⁶ Szerzej na temat wolności pokojowych zgromadzeń: P. Kuczma, *Wolność zgromadzeń i jej ograniczenia wynikające z zasady proporcjonalności (w orzecznictwie trybunałów)*, [w:] *Zasada proporcjonalności a prawa człowieka i obywatela w systemach prawnych państw członkowskich UE*, red. P. Szymaniec, Wałbrzych 2015; A. Wróbel, *Wolność zgromadzania się*, [w:] *Wolności i prawa polityczne*, red. M. Chmaj, W. Skrzydło, Kraków 2002, s. 38 i n.

1997 r. Zgodnie z jej brzmieniem każdy jest zobowiązany szanować wolności i prawa innych, zaś ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw¹⁷. Konstytucja RP stanowi też, że każdy, kto znajduje się pod władzą RP, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji¹⁸. Oznacza to zapewnienie każdemu obywatelowi prawa do nieskrępowanego korzystania z przyznanych mu praw i wolności, jeżeli w sposób zgodny z prawem to korzystanie nie zostało ograniczone. Każdemu zapewnia się również wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, zaś ograniczenie tej wolności może określać ustawa¹⁹.

Z przepisów tych wyraźnie wynika, że niedopuszczalne prawnie jest przeniesienie przez ustawodawcę na organ stanowienia przepisów, ograniczających wolności i prawa obywateli RP, gwarantowanych ustawą zasadniczą. Jak wynika z ugruntowanego orzecznictwa sądowego, wyłącznie ustawa może określać podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności. Natomiast rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania²⁰.

W literaturze oraz orzecznictwie podkreśla się, że jednym z konstytucyjnych wymogów jest „szczegółowość upoważnienia zawartego w ustawie” pod kątem podmiotowym, przedmiotowym i treściowym. W konsekwencji zauważa się, że rozporządzenie powinno regulować tylko te kwestie, które są już przynajmniej ogólnie unormowane w samej ustawie²¹. Nie mogą natomiast regulować spraw, które stanowią przedmiot tzw. wyłączności ustawy. Tymczasem ani w art. 46a, ani w art. 46b pkt 1–6 i 8–13 ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi,

¹⁷ Art. 31 ust. 2 i 3 Konstytucji RP.

¹⁸ Art. 37 ust. 2 Konstytucji RP.

¹⁹ Art. 57 ust. 2 Konstytucji RP.

²⁰ Art. 92 ust 1 Konstytucji RP, wyrok WSA w Gliwicach z 20 października 2020 r., III SA/GI 540/20, Lex nr 3080997, wyrok WSA w Bydgoszczy z 5 lutego 2020 r., II SA/Bd 1052/19, Lex nr 2791312; wyrok WSA w Opolu z 27 października 2020 r., II SA/Op 219/20, Lex nr 3093916.

²¹ Wyrok TK z 18 września 2006 r., sygn. akt K 27/05 (Dz.U. Nr 170, poz. 1221); wyrok TK z 17 maja 2012 r., sygn. akt K 10/11 (Dz.U. poz. 627).

stanowiących podstawę prawną wydania analizowanego rozporządzenia, nie zostały określone żadne wytyczne dotyczące jego treści, w tym zakazu zgromadzeń²². Natomiast ustawodawca decydując się na przekazanie do uregulowania w rozporządzeniu szeregu zagadnień, powinien określić odrębnie wytyczne dla każdego z nich²³.

Podnosi się również, że sformułowania zawarte w art. 46 a ustawy: „mając na względzie zakres stosowanych rozwiązań”, czy „uwzględniając bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego” nie spełniają wymogu omawianych wytycznych²⁴. Z kolei art. 46b ustawy odsyła jedynie do określonego zakresu ograniczeń, nie obejmując warunków ich wprowadzenia. Zauważyć ponadto należy, że w art. 46b ust. 1 ustawy wskazano, że w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a, można ustanowić ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4. Tymczasem w art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy, który dotyczy organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności, nie ma mowy o ograniczeniach, obowiązkach i nakazach, a o zakazie organizowania widowisk i zgromadzeń.

Z drugiej strony należy jednak zauważyć, że z przytoczonego przepisu ustawowego 46 ust. 1 wynika, że 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, zagrożony obszar wraz ze wskazaniem rodzaju strefy, na którym wystąpił stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego oraz rodzaj stosowanych rozwiązań – w zakresie określonym w art. 46b ustawy z 5 grudnia 2008 r. Poza tym ustawa ta wskazuje, że w drodze rozporządzenia, można ustanowić czasowe ograniczenie dotyczące poszczególnych praw i wolności obywatelskich, np. sposobu przemieszczania się, używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych, czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności, czy czasowe ograniczenia określonych zakre-

²² Ustawa z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1845).

²³ Wyrok TK z 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 12/11 (Dz.U. poz. 405).

²⁴ Art. 46 a ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1845).

sów działalności przedsiębiorców, nakazu lub zakazu przebywania w określonych miejscach i obiektach²⁵.

Wymienione ograniczenia są odbierane przez społeczeństwo, jako ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw obywateli, choć wprowadzane w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 i koniecznością ograniczenia skupisk ludzkich. Należy jednak stwierdzić, że całość ograniczeń związanych z przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 zawarto w rozporządzeniu, a o wiele korzystniejszym rozwiązaniem byłoby ogłoszenie jednego z trzech stanów nadzwyczajnych, np. stanu klęski żywiołowej, co pozwalałoby na działania w pełni zgodnie z Konstytucją RP. W państwie praworządnym niedopuszczalne i nieskuteczne są ograniczenia w zakresie przestrzeni publicznej, jeśli nie wynikają one z przepisów konstytucyjnych lub ustawowych.

Niewątpliwie wystąpienie pandemii wirusa w Polsce i nadzwyczajna sytuacja spowodowała konieczność wprowadzenia zmian i liczne konsekwencje dla społeczeństwa, co przełożyło się na funkcjonowanie wielu instytucji i obywateli. Należy mieć jednak świadomość, że o ile zadaniem konstytucyjnych regulacji wolności zgromadzeń jest zagwarantowanie swobody zgromadzania się obywateli i manifestowania przez nich poglądów, to zadaniem aktów prawnych reglamentujących tą wolność jest wykreowanie spójnych przepisów porządkowych. Ograniczenie się do ustanawiania zakazów w tym zakresie, niezależnie od przytoczonej argumentacji, należy uznać za sprzeczne z duchem wolności zgromadzeń.

Literatura

Balicki R., M. Jabłoński, *Wolność zgromadzeń*, Wrocław 2018.

Hołda Z., J. Hołda, D. Ostrowska, A. Rybczyńska Julita, *Prawa człowieka. Zarys wykładu*, Warszawa 2014.

Jurgilewicz M., *Bezpieczeństwo zgromadzeń w Polsce. Zarys problematyki*, Warszawa 2020.

Kazimierzczuk M., *Pojęcie, istota oraz źródło wolności i praw człowieka*, „Studia Prawno-ustrojowe” 2014, nr 26.

Kuczma P., *Wolność zgromadzeń i jej ograniczenia wynikające z zasady proporcjonalności (w orzecznictwie trybunałów)*, [w:] *Zasada proporcjonalności a prawa człowie-*

²⁵ Art. 46 a i 46b pkt 1–6 i 8–13 ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

- ka i obywatela w systemach prawnych państw członkowskich UE*, red. P. Szymaniec, Wałbrzych 2015.
- Kwiecień S., *Wolność zgromadzeń w świetle ustawodawstwa II RP*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2013, t. XXIII, nr 1.
- Łętowska E., *Nadzieja, iluzja i manipulacja – uwagi o udatności konstytucjonalizacji „państwa prawa”*, [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, Warszawa 2020.
- Matczak M., *Summa iniuria. O błędzie formalizmu w stosowaniu prawa*, Warszawa 2007.
- Szymanek J., *Wolność zgromadzeń (art. 57)*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.
- Tuleja P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Kraków 2019.
- Wróbel A., *Wolność zgromadzania się*, [w:] *Wolności i prawa polityczne*, red. M. Chmaj, W. Skrzydło, Kraków 2002.
- Zimmermann J., *Prawa człowieka a prawo administracyjne*, [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, Warszawa 2020.