



VII.613.117.2020.KŁ

**Pan
Bogdan Święczkowski
Prokurator Krajowy**

ePUAP

Szanowny Panie Prokuratorze,

w dniu 29 października pojawiły się niepokojące doniesienia prasowe dotyczące pism skierowanych przez Pana Prokuratora do prokuratur w całej Polsce, odnośnie do protestów, będących reakcją społeczną na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2020 r. dotyczące stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP niektórych przepisów o dopuszczalności aborcji (sygn. akt K 1/20).

W artykule prasowym został przytoczony fragment pisma Pana Prokuratora z dnia 28 października 2020 r., zgodnie z którym: „Każde zachowanie osoby organizującej nielegalną demonstrację albo podżegające lub nawołujące do udziału w niej winno być przede wszystkim oceniane w kontekście wyczerpywania znamion czynu zabronionego z art. 165 par. 1 pkt 1 kk w zakresie spowodowania niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia osób poprzez spowodowanie zagrożenia epidemiologicznego”¹. Zgodnie z art. 165 § 1 pkt 1 k.k. kto sprowadza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia wielu osób albo dla mienia w wielkich rozmiarach powodując zagrożenie epidemiologiczne lub szerzenie się choroby zakaźnej albo zarazy zwierzęcej lub roślinnej, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

¹ E. Ivanova, *Strajk kobiet na celowniku prokuratorów Ziobry. Mają ścigać organizatorów protestów*, 29 października 2020 r., <https://wyborcza.pl/7,75398,26456219,strajk-kobiet-na-celowniku-prokuratorow-ziobry-maja-scigac.html>

Podstawowe wątpliwości w ocenie Rzecznika budzi to, czy możliwe jest wypełnienie znamion czynu zabronionego określonego w art. 165 § 1 pkt 1 k.k. poprzez realizację konstytucyjnej wolności, która – jak wielokrotnie Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał uwagę – nie została skutecznie ograniczona w obecnym stanie prawnym.

W wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 4 czerwca 2020 r. (nr VII.565.461.2020.ST), skierowanym do Prezesa Rady Ministrów, mając na uwadze możliwość wystąpienia ponownego szczytu zachorowań, np. jesienią, wskazano, że z perspektywy ochrony praw i wolności konstytucyjnych należy pamiętać, że po pierwsze, ograniczenia podstawowych praw i wolności powinny być dokonywane w ustawie, co zapewni poszanowanie standardów wynikających z Konstytucji RP i uniemożliwi organom władzy wykonawczej nadużywanie przysługujących im kompetencji. Po drugie, akty prawne wprowadzające ograniczenia powinny być poprzedzone procesem konsultacji i publikowane w Dzienniku Ustaw przed ogłoszeniem ich treści przez przedstawicieli Rady Ministrów bądź najpóźniej jednocześnie. Umożliwi to uniknięcie stanu niepewności prawnej. Po trzecie, ograniczenia te nie powinny naruszać istoty konstytucyjnych praw i w miarę możliwości powinny zapewniać obywatelom szansę korzystania z tych praw w sposób niepowodujący zagrożenia dla życia i zdrowia, np. poprzez wprowadzenie rygorów dotyczących odstępów między uczestnikami zgromadzeń publicznych w miejsce całkowitego zakazu tych zgromadzeń.

Rzecznik Praw Obywatelskich, w związku z ostatnimi protestami, zwracał już uwagę (zob. wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 23 października 2020 r.), że zgodnie z art. 57 Konstytucji RP każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. **Ograniczenie tej wolności może określać wyłącznie ustawa.** Dopuszczalne warunki ograniczenia wolności zgromadzeń publicznych 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 istotne jest także to, że w stanie klęski żywiołowej wolność zgromadzeń publicznych 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 publicznych może podlegać dalej idącym ograniczeniom (art. 233 ust. 1 i art. 228 ust. 3 Konstytucji RP) określonym w ustawie, włącznie z naruszeniem istoty tej konstytucyjnej wolności (por. M. Florczak-Wątor, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, WKP 2019).

Oceniając z perspektywy konstytucyjnej bezwzględny zakaz organizowania zgromadzeń spontanicznych określonych w art. 3 ust. 2 *Prawa o zgromadzeniach*, wprowadzany kolejnymi rozporządzeniami, Rzecznik postawił mu szereg zarzutów. Przede wszystkim niedopuszczalne jest nadanie regulacji ustawowej dotyczącej przekazania do rozporządzenia materii wolności zgromadzeń 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 (Dz. U. poz. 1845). Rada Ministrów została więc upoważniona (art. 46a i art. 46b pkt 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi) do wprowadzenia zakazu organizowania innych zgromadzeń ludności, chociaż w przypadku wolności zgromadzeń wymóg wyłączności ustawy musi być stosowany ze szczególnym rygoryzmem. Zakaz został jednak wprowadzony rozporządzeniami, a nie ustawą, chociaż art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymaga ograniczenia konstytucyjnej wolności „tylko w ustawie”.

Nie powinno też ulegać wątpliwości, że wprowadzenie zakazu organizowania zgromadzeń spontanicznych nastąpiło z naruszeniem 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 przesądził sam autor kolejnych rozporządzeń umożliwiając w stanie epidemii odbywanie nieograniczonych co do liczby uczestników spotkań i zebrań związanych z wykonywaniem czynności zawodowych lub zadań służbowych, lub działalności gospodarczej. Z punktu widzenia zagrożenia epidemicznego nie było, jak z tego wynika, 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, o których mowa w art. 3 *Prawa o zgromadzeniach* (spotkania i zebrania związane z wykonywaniem czynności zawodowych lub działalności gospodarczej)².

W ocenie Rzecznika wszystko to prowadzi do wniosku, że władza publiczna nie może zakładać, że organizowanie lub udział w zgromadzeniach spontanicznych będzie wypełniać znamiona czynu zabronionego z art. 165 par. 1 pkt 1 kk. Wiązą się one bowiem z realizacją konstytucyjnie zagwarantowanych wolności i jako takie nie różnią się od udziału w lekcjach prowadzonych w szkołach czy uczestnictwa w sprawowaniu kultu religijnego. Jak zauważają przedstawiciele doktryny prawa karnego: „Nie stanowią [...] karalnego zagrożenia epidemicznego uczestnicy manifestacji, którzy mają maseczki i maszerują zachowując dystans, specjalnie zajmują większą powierzchnię, by zminimalizować ryzyko”³. Nie można z tych powodów przyjąć, by obywatelki i obywatele, korzystający ze swoich wolności i praw zagwarantowanych w Konstytucji RP, podlegali w tym kontekście odpowiedzialności karnej.

Mając na względzie powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r., poz. 627), przedstawiam uprzejmie Panu Prokuratorowi powyższe uwagi Rzecznika. Proszę jednocześnie o informację, czy podlegli Panu Prokuratorowi prokuratorzy podjęli działania mające na celu doprowadzenie przepisów dotyczących zgromadzeń publicznych do stanu zgodnego z Konstytucją RP.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie z upoważnienia RPO/

² Wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 23 października 2020 r.

³ M. Małecki [w:] *Święczkowski chce ścigać organizatorów demonstracji. Karnista: kompletnie chybione i bezpodstawne*, M. Gałczyńska, 29 października 2020 r., <https://www.onet.pl/informacje/onetwiadomosci/strajk-kobiet-karnista-o-ruchu-swieczkowskiego-bezpodstawny-i-chybiony/jvs9vxxv,79cfc278>