

Grzegorz Łaskawski

Uniwersytet Rzeszowski
ORCID: 0000-0003-3640-1300

ZGROMADZENIA W DOBIE PANDEMII COVID-19

Wprowadzenie

Wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich jest bez wątpienia fundamentalnym elementem funkcjonowania ustroju demokratycznego, dlatego też gwarantują ją systemy prawne większości państw, jak również regulacje rangi międzynarodowej. Początków tej wolności w Europie jako jednego z najważniejszych atrybutów swobód obywatelskich należy doszukiwać się w okresie Wielkiej Rewolucji Francuskiej, w wyniku której doszło do głębokich przemian stanowiących podwaliny dla współczesnej struktury społeczno-politycznej¹.

W celu uwypuklenia istoty przedmiotowej wolności należy skupić się przede wszystkim na samym pojęciu *zgromadzenie*, jak również na możliwościach dla obywateli, które wiążą się z jego odbywaniem. W *Słowniku języka polskiego* można odnaleźć definicję, która wskazuje, że mianem *zgromadzenia* określa się „spotkanie wielu osób poświęcone omawianiu jakichś spraw”². Na gruncie doktrynalnym natomiast przyjmuje się, że pojęcie *zgromadzenie* swoim zakresem obejmuje co do zasady zaplanowane zgrupowanie osób, które służy realizacji celu założonego przez jego uczestników³. S. Pieprzny podkreśla, że wyrazami bliskoznacznymi tego terminu używanymi w języku potocznym są m.in. *manifestacja*, *demonstracja* oraz *pikieta*⁴. Należy zatem zauważyć, iż istnienie prawnie uregulowanej możliwości gromadzenia się zapewnia społeczeństwu legitymację

¹ P. Ruczkowski [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020, s. 657.

² <https://sjp.pwn.pl/sjp/zgromadzenie;2545887.html> (4.07.2022).

³ R. Mizerski, *Wolność pokojowych zgromadzeń i zrzeszania się* [w:] *Prawa człowieka i ich ochrona*, red. B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, Toruń 2010, s. 344.

⁴ S. Pieprzny, *Bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych. Aspekty administracyjnoprawne*, Rzeszów 2015, s. 10.

do publicznego prezentowania swoich poglądów w ważnych i budzących kontrowersje kwestiach. Dzięki temu obywatele mają bezpośrednią możliwość zabierania głosu w debatach publicznych, przez co mogą wywierać wpływ na decyzje, które są podejmowane przez rządzących⁵. Powyższe znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 18 stycznia 2006 r., podkreślając społeczne znaczenie zgromadzeń, wprost wskazał że „stanowią zasadniczy element demokratycznej opinii publicznej, stwarzając możliwość wpływu na proces polityczny, umożliwiając krytykę i protest, tworząc część składową procesu demokracji bezpośredniej”⁶.

Z uwagi na szczególną rolę, jaką odgrywa wolność zgromadzeń w życiu publicznym, ustrojodawca zdecydował się objąć ją ochroną poprzez regulacje rangi Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁷ Zgodnie z art. 57 każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, z jednoczesnym zastrzeżeniem, że wolność ta może być ograniczona wyłącznie przez ustawę. Ponadto istotnym gwarantem tej wolności jest korespondująca ze wskazanym przepisem regulacja zawarta w art. 31 ust. 3. Przepis ten zawiera ogólną klauzulę, w myśl której 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 osób, a graniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Wolność zgromadzeń zabezpieczona jest także na gruncie prawa międzynarodowego – Polska jest stroną dwóch umów międzynarodowych ją gwarantujących, tj. Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁸ oraz Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁹, jak również prawa unijnego – zgodnie z Kartą Praw Podstawowych Wolności Unii Europejskiej¹⁰.

Prawo do swobodnego gromadzenia się należy zatem zaliczyć do jednego z podstawowych instrumentów funkcjonujących w każdym demokratycznym społeczeństwie, dzięki któremu ludzie mogą w realny sposób wpływać na procesy społeczne. Co do zasady organizatorzy zgromadzenia posiadają przywilej wyboru miejsca i czasu, które uznają za najodpowiedniejsze do nieskrępowanego

⁵ E. Kubas, *Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli w trakcie zgromadzeń* [w:] *Problemy współczesnej administracji publicznej w Polsce*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2016, s. 150.

⁶ Sygn. K 21/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 4.

⁷ Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

⁸ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284).

⁹ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167).

¹⁰ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (OJ C 326 z 26 października 2012 r., p. 391–407).

wrażenia swoich poglądów. Należy jednak zaznaczyć, że istnieją pewne okoliczności, w których władze demokratycznych państw mają prawo ograniczenia organizowania tego typu wydarzeń¹¹. Bezspornie taka sytuacja zaistniała w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 w marcu 2020 r., kiedy to organy administracji publicznej w celu zwalczania transmisji wirusa zostały zmuszone do wprowadzania określonych ograniczeń wolności obywatelskich. Jednak trzeba zaznaczyć, że pomimo iż wolność zgromadzeń nie ma bezwzględnego charakteru, w przypadku konieczności jej ograniczenia muszą zostać spełnione wyraźnie określone w Konstytucji RP przesłanki. Znajduje to swoje uzasadnienie w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który w uchwale z dnia 16 marca 1994 r. stwierdził, że „podobnie, jak w przypadku wszelkich innych praw i wolności konstytucyjnych, ograniczenie wolności zgromadzeń musi być traktowane jako coś wyjątkowego i nie naruszającego samej istoty wolności. Normatywna treść zasady wolności zgromadzeń zawarta jest w dyrektywie, w myśl której zakazane jest jakiegokolwiek działanie mające na celu przeszkadzanie w organizowaniu i odbywaniu pokojowych zgromadzeń przez obywateli. Dyrektywa ta doznaje ograniczeń jedynie w sytuacji, gdy dochodzi do kolizji z inną normą, wartością lub zasadą o charakterze konstytucyjnym”¹².

Wobec powyższego warto podjąć rozważania w przedmiocie rozwiązań normatywnych przyjętych w Polsce, na mocy których dokonano ograniczeń w zakresie wolności organizowania zgromadzeń w związku z pandemią COVID-19, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki dotyczącej ich zgodności z przesłankami wynikającymi z ustawy zasadniczej.

Charakterystyka ogólna zgromadzeń i trybu ich organizowania

Podstawowym aktem regulującym zagadnienia dotyczące korzystania z wolności zgromadzeń jest aktualnie ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach¹³, która weszła w życie 14 października 2015 r. Co istotne, przepisów ustawy zgodnie z art. 2 u.p.z. nie stosuje się do zgromadzeń organizowanych przez organy władzy publicznej oraz odbywanych w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych. Wyłączenie zgromadzeń, które organizowane są z inicjatywy organów władzy publicznej, uzasadnione jest tym, że *de facto* służą one realizacji zadań państwa, w związku z czym nie są one formą realizacji wolności jednostki¹⁴. Natomiast odnośnie do zgromadzeń odbywanych

¹¹ M. Jurgilewicz, *Bezpieczeństwo zgromadzeń w Polsce. Zarys problematyki*, Warszawa 2020, s. 8.

¹² Sygn. W 8/93, OTK 1994, nr 1, poz. 18.

¹³ Dz.U. 2022, poz. 1389 (dalej: u.p.z.)

¹⁴ J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 132.

w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵ oraz ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania¹⁶.

W obowiązującym stanie prawnym na gruncie u.p.z. ustawodawca wprowadził kilka rodzajów zgromadzeń, jednocześnie różnicując tryb ich organizowania, co zasadniczo wiąże się z przyjęciem kryterium zastosowania właściwej procedury oraz sposobu, w jaki zgromadzenie dochodzi do skutku. Można zatem wyróżnić ich następujące rodzaje:

- zgromadzenia (zwykłe),
- zgromadzenia uproszczone (niepowodujące utrudnień w ruchu drogowym),
- zgromadzenia cykliczne,
- zgromadzenia spontaniczne¹⁷.

Należy podkreślić, że w myśl art. 4 u.p.z. prawo do organizowania zgromadzeń nie przysługuje osobom, które nie posiadają pełnej zdolności do czynności prawnych. Ponadto w zgromadzeniach wszelkiego rodzaju nie mogą uczestniczyć osoby posiadające przy sobie broń, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne lub inne niebezpieczne materiały lub narzędzia. Zakaz udziału w zgromadzeniu osób uzbrojonych ma charakter bezwzględny, ponieważ nie znosi go fakt, że uczestnik posiada broń legalnie, tj. uzyskał na nią stosowne pozwolenie lub że pozwolenie na dany rodzaj broni nie jest wymagane¹⁸.

Podstawową regulacją u.p.z. jest zawarta w art. 3 ust. 1 definicja 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. W literaturze podkreśla się znaczenie elementów składowych tego pojęcia, mianowicie zebrania się osób w jednym miejscu oraz psychologicznego związku pomiędzy tymi osobami wynikającego z chęci wymiany poglądów lub opinii. Uczestnicy zgromadzenia mają możliwość wyrażenia wspólnego stanowiska nie tylko za pomocą słów, ale również sam fakt fizycznej obecności z innymi osobami w określonym miejscu może stanowić sposób wyrażenia przekonań jednostki¹⁹.

Zgromadzenie, pomimo iż ma charakter okazjonalny, nie jest przypadkowym zgrupowaniem, ale wydarzeniem intencjonalnym, zwołanym przez jego organizatorów, co wiąże się z koniecznością zasygnalizowania tego zamiaru odpowiednim organom władzy publicznej. Ustawodawca spośród dwóch istniejących modeli –

¹⁵ Dz.U. 2019, poz. 1347.

¹⁶ Dz.U. 2022, poz. 1435.

¹⁷ M. Jurgilewicz, *Bezpieczeństwo zgromadzeń...*, s. 15.

¹⁸ P. Suski, *Zgromadzenia i imprezy masowe*, Warszawa 2014, s. 177.

¹⁹ E. Olejniczak-Szałowska [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2020, s. 837.

zgłoszenia i zezwolenia – przyjął model zgłoszenia (zawiadamiania, czyli notyfikacji). Do zorganizowania zgromadzenia wymagane jest zatem uprzednie zawiadomienie organu gminy właściwego ze względu na miejsce zgromadzenia, tj. wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, jednak rada gminy może określić na obszarze swojej właściwości miejsca, w których organizowanie zgromadzeń nie wymaga zawiadomienia²⁰. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 stycznia 2006 r. wprost wskazał, iż „uprzednie zawiadomienie organu gminy – odpowiada modelowi realizacji konstytucyjnej wolności zgromadzeń w demokratycznym państwie prawnym. Model ten, jako regulacja optymalnie uwzględniająca różne wartości i konieczność wyważenia różnych racji, stanowi o istocie i zakresie ingerencji władzy publicznej w mechanizm korzystania z wolności zgromadzeń”²¹.

Podmiotem, na którym spoczywa obowiązek dokonania zawiadomienia, jest zgodnie z art. 7 u.p.z. organizator zgromadzenia. Ustawa określa także ramy czasowe, w których obowiązek ten powinien być spełniony, mianowicie w taki sposób, aby wiadomość dotarła do właściwego organu nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 6 dni przed planowaną datą zgromadzenia. Organ gminy po otrzymaniu zawiadomienia udostępnia niezwłocznie na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej informację o miejscu i terminie organizowanego zgromadzenia. Należy też zaznaczyć, że w sytuacji, gdy zgromadzenie jest organizowane na terenie więcej niż jednej gminy, w każdej z nich prowadzi się odrębne postępowanie. Sama treść zawiadomienia zgodnie z art. 10 u.p.z. obejmuje w szczególności dane organizatora oraz przewodniczącego zgromadzenia, cel zgromadzenia, w tym wskazanie spraw publicznych, których ma dotyczyć, czas i miejsce rozpoczęcia, planowany czas trwania, przewidywaną liczbę uczestników, ewentualną trasę przejścia oraz informację o środkach służących zapewnieniu pokojowego przebiegu zgromadzenia, o ile organizator zgromadzenia je zaplanował.

Ustawodawca wyposażył organ gminy w kompetencje do zniesienia wolności zgromadzeń poprzez możliwość zastosowania indywidualnego zakazu na podstawie przesłanek określonych enumeratywnie w art. 14 u.p.z., których zaistnienie obliguje do zakazania zgromadzenia nie później niż na 96 godzin przed jego planowaną datą. Zakaz powinien przybrać formę decyzji, którą zaliczyć należy do kategorii związanych, a nie uznaniowych, pomimo że organ na wczesnych etapach procesu decyzyjnego dysponuje pewną swobodą ze względu na luz interpretacyjny wynikający z zastosowania przy określeniu jego przesłanego pojęć nieostrych, jak np. *mienie w znacznych rozmiarach*²². Tryb odwołania od decyzji o zakazie zgromadzenia uregulowany jest w art. 16 u.p.z., który wskazuje,

²⁰ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021, s. 506.

²¹ Sygn. K 21/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 4.

²² E. Olejniczak-Szałowska [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2020, s. 839.

że wnosi się je bezpośrednio do sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę organu gminy w terminie 24 godzin od jej udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej. Wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji o zakazie zgromadzenia.

W sytuacji, gdy organizator zgromadzenia uzna, że planowane zgromadzenie nie będzie powodować utrudnień w ruchu drogowym, a w szczególności zmiany w jego organizacji, może skorzystać z regulacji zawartych w rozdziale 3 u.p.z., a mianowicie zastosować przepisy o postępowaniu uproszczonym. Wówczas zgodnie z art. 22 zawiadamia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia właściwe gminne (miejskie) centrum zarządzania kryzysowego, a w przypadku, gdy w danej gminie nie zostało ono utworzone – wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego, nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 2 dni przed planowaną datą zgromadzenia.

Na mocy ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach²³ wprowadzony został nieznany uprzednio obowiązującym aktom prawnym rozdział regulujący postępowanie w sprawach zgromadzeń organizowanych cyklicznie. W myśl art. 26a u.p.z. jeżeli zgromadzenia są organizowane przez tego samego organizatora w tym samym miejscu lub na tej samej trasie co najmniej cztery razy w roku według opracowanego terminarza lub co najmniej raz w roku w dniach świąt państwowych i narodowych, a tego rodzaju wydarzenia odbywały się w ciągu ostatnich 3 lat, chociażby nie w formie zgromadzeń, i miały na celu w szczególności uczenie doniosłych i istotnych dla historii Rzeczypospolitej Polskiej wydarzeń, organizator może zwrócić się z wnioskiem do wojewody o wyrażenie zgody na cykliczne organizowanie tych zgromadzeń. W przedmiotowym wniosku, który należy złożyć nie później niż na 7 dni przed planowaną datą pierwszego z cyklu zgromadzeń, organizator zobowiązany jest podać uzasadnienie celu cyklicznego organizowania zgromadzeń wraz ze wskazaniem liczby i terminarza ich organizacji. Zgodnie z art. 26b u.p.z. wojewoda wydaje decyzję administracyjną w przedmiocie zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń nie później niż na 5 dni przed planowanym terminem pierwszego z cyklu zgromadzeń, biorąc w szczególności pod uwagę okoliczność wcześniejszego organizowania zgromadzeń przez wnioskodawcę oraz cel cyklicznego organizowania zgromadzeń, jednocześnie udostępniając na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej informację o miejscu i terminach zgromadzeń organizowanych cyklicznie, oraz informuje o wydaniu decyzji organ gminy, na terenie której ma się odbyć zgromadzenie cykliczne. W sytuacji, gdy wojewoda wydał zgodę na odbycie zgromadzenia cyklicznego w miejscu i czasie, w których miało się odbyć inne zgromadzenie, organ gminy w ciągu 24 godzin od otrzymania informacji wydaje decyzję o zakazie zgromadzenia. Co istotne, w razie

²³ Dz.U. 2017, poz. 579.

niewykonania przez organ gminy tego obowiązku wojewoda wydaje niezwłocznie zarządzenie zastępcze o zakazie zgromadzenia. Ustawa w art. 26d określa również maksymalny okres, w którym na podstawie jednej decyzji o wyrażeniu zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń mogą się one odbywać, wskazując, że nie dłuższej niż 3 lata od przeprowadzenia pierwszego z cyklu zgromadzeń. Wojewoda zgodnie art. 26c u.p.z. może cofnąć zgodę na cykliczne organizowanie zgromadzeń, jeżeli wniósł o to organizator lub jeżeli co najmniej dwukrotnie w terminach określonych w terminarzu nie zostały one zorganizowane, chyba że nie mogły zostać zorganizowane z przyczyn niezależnych od organizatora.

Należy zauważyć, że wnioskowy tryb postępowania w sprawach zgromadzeń organizowanych cyklicznie wyróżnia się na tle uregulowań notyfikacyjnych z co najmniej dwóch powodów. Przede wszystkim do zgodnego z prawem zorganizowania zgromadzenia nie wystarcza samo zawiadomienie organu o zamiarze jego zorganizowania, lecz konieczne jest uzyskanie stosownej decyzji administracyjnej. Oprócz tego uprawnienia władcze w tym zakresie przeniesione zostały z poziomu samorządu terytorialnego, tj. organu gminy, na wojewodę, czyli organ wchodzący w skład administracji rządowej w województwie²⁴.

Procedurom związanym z koniecznością uprzedniego zawiadomienia organu oraz uzyskania zgody ze swej istoty nie podlegają zgromadzenia spontaniczne. Ich definicję, niewystępującą wcześniej w polskim ustawodawstwie, wprowadziła ustawa z dnia 25 lipca 2015 r. w art. 3 ust. 2, wskazując, że jest to zgromadzenie, które odbywa się w związku z zaistniałym nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, którego odbycie się w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej. Pomimo braku stosownych regulacji pojęciem tym posługiwano się jednak znacznie wcześniej zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie. Trybunał Konstytucyjny już w wyroku z dnia 10 lipca 2008 r. przedstawił stanowisko, w którym zaliczył zgromadzenia spontaniczne do zgromadzeń legalnych, wskazując, że „podobnie jak zgromadzenia «zaplanowane» wpływają one bowiem na kształtowanie opinii publicznej, a pośrednio na sprawowanie władzy, stają się instrumentem realizacji innych praw czy wolności. Korzystają one z ochrony konstytucyjnej. Nie są nielegalne”²⁵. Zatem istotą zgromadzeń spontanicznych jako narzędzia do realizacji konstytucyjnych praw i wolności jest możliwość niezwłocznej reakcji na najistotniejsze zdarzenia zachodzące w przestrzeni publicznej. Niekiedy to właśnie owa spontaniczność jest jedyną gwarancją skutecznego protestu, krytyki bądź adekwatnym sposobem zwrócenia uwagi opinii publicznej na dany problem²⁶. W piśmiennictwie wskazuje się jednak, że zgromadzenia spontaniczne powinny się odbywać wyjątkowo i tylko wtedy, gdy natychmiastowa

²⁴ C. Kąkol, *Postępowania w sprawie zgromadzeń organizowanych cyklicznie*, Lex/el.2017.

²⁵ Sygn. P 15/08, OTK-A 2008, nr 6, poz. 105.

²⁶ A. Bodnar, M. Ziółkowski, *Zgromadzenia spontaniczne*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 5, s. 41.

reakcja związana jest z ważnymi z punktu widzenia debaty publicznej wydarzeniami, a upływ czasu związany z notyfikacją osłabiłby nasilenie oddziaływania zgromadzenia na tę debatę²⁷.

Regulacje prawne dotyczące zakazu organizowania zgromadzeń w Polsce w związku z wybuchem pandemii COVID-19

Szerzenie się epidemii związanych z chorobami zakaźnymi i wirusowymi bezpośrednio wpływa na stan bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, w związku z czym ich zwalczanie należy do najważniejszych zadań administracji publicznej²⁸. Rozprzestrzenianie się wirusa SARS-CoV-2 na początku 2020 r. stanowiło dla władz publicznych czynnik determinujący podjęcie natychmiastowych działań w celu ograniczenia transmisji wirusa, a tym samym zmniejszenia szybko rosnącej liczby zachorowań. W reakcji na ogłoszoną przez Światową Organizację Zdrowia pandemię koronawirusa na mocy rozporządzenia z dnia 13 marca 2020 r.²⁹ wydanego na podstawie art. 46 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi³⁰ Minister Zdrowia ogłosił na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan zagrożenia epidemicznego w okresie od 14 marca 2020 r. do odwołania, wprowadzając jednocześnie na podstawie § 9 tego aktu zakaz organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 u.p.z., z równoczesnym zastrzeżeniem, że zakazu nie stosuje się w przypadku, gdy liczba uczestników zgromadzenia wynosi nie więcej niż 50 osób, wliczając w to organizatora i osoby działające w jego imieniu. Następnie 20 marca 2020 r. wydane zostało rozporządzenie³¹, na podstawie którego ogłoszono na obszarze całego kraju stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 w okresie od 20 marca 2020 r. do odwołania, zawierające w § 11 zakaz zgromadzeń w tożsamej formie. Zakaz ten został utrzymany do czasu zmiany wprowadzonej rozporządzeniem z dnia 24 marca 2020 r.³², polegającej na całkowitym zakazie organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 u.p.z., który to został podtrzymany kolejno w rozporządzeniach Rady Ministrów z dnia

²⁷ S. Pieprzny, *Bezpieczeństwo zgromadzeń...*, s. 73.

²⁸ E. Ura, *Zadania administracji państwowej w zakresie zwalczania klęsk żywiołowych, katastrof, chorób zakaźnych i epidemii*, „Organizacja. Metody. Technika” 1986, nr 7, s. 9.

²⁹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2020, poz. 433).

³⁰ Dz.U. 2022, poz. 1657 (daje: u.ch.z.).

³¹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 491).

³² § 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 24 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 522).

31 marca 2020 r.³³, 10 kwietnia 2020 r.³⁴, 19 kwietnia 2020 r.³⁵, 2 maja 2020 r.³⁶ oraz 16 maja 2020 r.³⁷, wydanych na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1–6 i 8–12 u.ch.z.

Do pewnego „zluźnienia obostrzeń” w zakresie organizowania zgromadzeń doszło w wyniku wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia z dnia 29 maja 2020 r.³⁸, na mocy którego co prawda utrzymany został zakaz organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 u.p.z., jednak z wyłączeniem zgromadzeń organizowanych w trybie „zwykłym”, uproszczonym i cyklicznym, przy jednoczesnym limicie maksymalnej liczby ich uczestników, który nie mógł być większy niż 150 osób. Wart odnotowania jest fakt, iż wyłączenie spod zakazu na podstawie tej regulacji nie dotyczyło zgromadzeń spontanicznych, których odbywanie w dalszym ciągu objęte było całkowitym zakazem. W rozporządzeniach z dnia 19 czerwca 2020 r.³⁹, 7 sierpnia 2020 r.⁴⁰ oraz 9 października 2020 r.⁴¹ taki stan rzeczy został utrzymany. Następne zmiany nadeszły wraz z wydaniem rozporządzenia z dnia 23 października 2020 r.⁴², na podstawie którego zaktualizowano limit uczestników zgromadzenia w liczbie nie większej niż 5 osób. Regulacja ta

³³ § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

³⁴ § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 658).

³⁵ § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 697).

³⁶ § 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. 2020, poz. 792).

³⁷ § 13 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 878).

³⁸ § 15 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 964).

³⁹ § 16 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 1066).

⁴⁰ § 25 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 1356).

⁴¹ § 28 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 1758).

⁴² § 1 pkt 17 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 1871).

została powielona w dalszych rozporządzeniach Rady Ministrów z dnia 26 listopada 2020 r.⁴³, 1 grudnia 2020 r.⁴⁴, 21 grudnia 2020 r.⁴⁵ oraz 26 lutego 2021 r.⁴⁶

W związku z dynamiczną sytuacją pandemiczną w drodze dalszych rozporządzeń z dnia z 19 marca 2021 r.⁴⁷ oraz zmieniającego je z dnia 25 marca 2021 r.⁴⁸ władza wykonawcza zmodyfikowała przedmiotowe restrykcje poprzez nie tylko już sam zakaz zgromadzeń z określonymi włączeniami ustalonymi na podstawie kryterium limitu uczestników, ale również wprowadzając zakaz udziału w zgromadzeniach. Kolejne regulacje w zakresie ograniczeń dotyczących organizacji zgromadzeń skupiały się już przede wszystkim na kwestiach związanych z limitem uczestników, podwyższając go w rozporządzeniu z dnia 10 maja 2021 r.⁴⁹ zmieniającym brzmienie rozporządzenia z dnia 6 maja 2021 r.⁵⁰ do 25 osób oraz jednocześnie na mocy przepisów tego samego aktu do 50 osób od 29 maja 2021 r. Z kolei na mocy rozporządzenia z dnia 4 czerwca 2021 r.⁵¹ powrócono do unormowania, zgodnie z którym liczba uczestników zgromadzenia nie mogła przekraczać 150 osób. Limit ten został utrzymany na gruncie rozporządzenia zmieniającego z dnia 11 czerwca 2021 r.⁵² i nie podlegał zmianom pomimo wydania

⁴³ § 26 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 2091).

⁴⁴ § 26 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 2132).

⁴⁵ § 28 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 2316).

⁴⁶ § 26 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2021, poz. 367).

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

⁴⁸ § 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 marca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2021, poz. 546).

⁴⁹ § 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 maja 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2021, poz. 879).

⁵⁰ § 26 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2021, poz. 861).

⁵¹ § 1 pkt 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2021, poz. 1013).

⁵² § 1 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2021, poz. 1054).

kolejnych w dniu 27 sierpnia 2021 r.⁵³, 27 września 2021 r.⁵⁴, 28 października 2021 r.⁵⁵, 29 listopada 2021 r.⁵⁶, 14 grudnia 2021 r.⁵⁷ oraz 28 stycznia 2022 r.⁵⁸ Należy zaznaczyć, że od 15 grudnia 2021 r. do ustanowionych limitów osób uczestniczących w zgromadzeniach nie wliczano zaszczepionych przeciwko COVID-19 pod warunkiem okazania przez te osoby unijnego cyfrowego zaświadczenia COVID lub zaświadczenia o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia w związku z zachorowaniem uznawanego za równoważne z zaświadczeniami wydawanymi zgodnie z rozporządzeniem z 14 czerwca 2021 r. Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/953⁵⁹.

Poprawa sytuacji pandemicznej spowodowała, że 25 lutego 2022 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie⁶⁰ uchylające rozporządzenie z dnia 6 maja 2021 r., nie wprowadzając jednocześnie po prawie 2 latach ciągłego obowiązywania żadnych obostrzeń dotyczących zgromadzeń. Brak zakazów i ograniczeń w tej materii utrzymany został również na mocy kolejnego rozporządzenia z dnia 25 marca 2022 r.⁶¹

Reglamentacja wolności zgromadzeń w świetle konstytucyjności zastosowanych rozwiązań normatywnych

Poddając analizie kwestię zgodności z Konstytucją RP rozporządzeń wydawanych począwszy od marca 2020 r., na mocy których wielokrotnie ograniczono

⁵³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2021, poz. 1583).

⁵⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 września 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2021, poz. 1754)

⁵⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 października 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2021, poz. 1967).

⁵⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 listopada 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2021, poz. 2177)

⁵⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2021, poz. 2311).

⁵⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2022, poz. 210).

⁵⁹ Dz.U.UE.L.2021.211.1.

⁶⁰ § 24 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2022 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2022, poz. 473).

⁶¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 marca 2022 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2022, poz. 679 ze zm.).

wolność zgromadzeń – od wprowadzenia całkowitego zakazu ich organizowania, po zezwolenie na zgromadzenia w kilku bądź kilkudziesięciuosobowych grupach – trzeba rozważyć, czy organy wydające, tj. Minister Zdrowia i Rada Ministrów, zostały w ogóle upoważnione przez ustawodawcę do wkraczania w materię wolności zgromadzeń. Dlatego też należy ustalić, czy przepisy rozporządzeń zakazujące zgromadzeń zostały wydane na podstawie właściwej delegacji ustawowej⁶².

Ograniczenia i zakazy zgromadzeń wprowadzone w czasie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii od samego początku budziły sporo kontrowersji, przede wszystkim dlatego, że nie zostały wprowadzone ustawą, a co za tym idzie – nie spełniały przesłanek formalnych, które wprost wynikają z art. 57 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Co istotne, ingerencja w sferę wolności zgromadzeń wprowadzona została aktami normatywnymi niższej rangi, czyli rozporządzeniami, które jako swoją podstawę prawną pierwotnie wskazywały na art. 46 ust. 2 i 4, a później art. 46a i art. 46b u.ch.z.⁶³ W tym miejscu należy zwrócić uwagę na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 19 lutego 2002 r. wskazał, że „obowiązująca Konstytucja nakazuje, aby ustawa w sposób zupełny i wyczerpujący regulowała wszystkie sprawy o istotnym znaczeniu dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji. Zasada wyłączności ustawy nie wyklucza natomiast przekazywania do unormowania w drodze rozporządzeń określonych spraw szczegółowych, dotyczących statusu jednostki, ale nie mających istotnego znaczenia z punktu widzenia realizacji wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji. Zasada wyłączności ustawy wymaga jednak, aby upoważnienie do wydania rozporządzenia spełniało wymagania określone w art. 92 Konstytucji. Z analizowanej zasady wynika jednocześnie wymóg, aby samo rozporządzenie było zgodne z warunkami określonymi w wymienionym przepisie konstytucyjnym, a w szczególności mieściło się w granicach upoważnienia ustawowego i było zgodne z obowiązującymi ustawami”⁶⁴. Mając na uwadze taki pogląd Trybunału Konstytucyjnego, uzasadnione pozostaje stwierdzenie, że nie jest dopuszczalne, aby w ogóle istniała prawna możliwość wprowadzenia całkowitego zakazu zgromadzeń w drodze rozporządzenia, ponieważ bez wątpienia materia ta stanowi istotną ingerencję w sferę wolności i praw gwarantowanych w Konstytucji RP, która powinna być regulowana ustawą.

Jednak odnośnie do wskazanych wyżej przepisów, które zostały powołane jako umocowanie do wydania omawianych rozporządzeń, należy wskazać, że na podstawie upoważnienia zawartego w art. 46 ust. 4 pkt 4 u.ch.z. minister właściwy ds. zdrowia może wprowadzić zakaz organizowania widowisk i innych

⁶² S. Trociuk, *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021, s. 66.

⁶³ N. Daško, *Zakaz zgromadzeń w Polsce w okresie stanu epidemii a odpowiedzialność karna*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 5, s. 166.

⁶⁴ OTK-A 2002, nr 1, poz. 3.

zgrupowań ludności. Podkreślenia wymaga, że przepis ten, mając charakter blankietowy, stanowi delegację do uregulowania rozporządzeniem zakresu spraw, które nie są regulowane ustawą zawierającą przedmiotowe upoważnienie. Ponadto jego literalne brzmienie prowadzi do wniosku, że zawiera umocowanie do zakazania zgromadzeń ludności niebędących zgromadzeniami w rozumieniu u.p.z.⁶⁵ Jak wskazał P. Tuleja, Minister Zdrowia, korzystając z kompetencji przyznanej w art. 46 u.ch.z., wydał rozporządzenie, które w sposób samodzielny uregulowało materię zastrzeżoną dla ustawy, oraz dokonał drastycznych ograniczeń wolności i praw konstytucyjnych⁶⁶. Z kolei zgodnie treścią z art. 46a u.ch.z. 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. Artykuł ten w pkt 1 przewiduje natomiast, że w rozporządzeniu wskazanym w art. 46a można ustanowić ograniczenia, obowiązki i nakazy wskazane w art. 46 ust. 4. Z powyższego jasno wynika, że ze względu na brak wymienienia przez ustawodawcę w tym przepisie możliwości wprowadzenia zakazów Rada Ministrów nie posiadała odpowiedniego umocowania, a tym samym wydane przez nią rozporządzenia zakazujące organizowania zgromadzeń wykroczyły poza delegację ustawową⁶⁷.

Dokonując dalszej analizy omawianej problematyki, nie sposób pominąć wypracowanego w tym zakresie orzecznictwa. Na szczególną uwagę zasługuje precedensowe stanowisko Sądu Najwyższego, który na skutek kasacji wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie dwóch mężczyzn skazanych za udział w tzw. strajku kobiet w październiku 2020 r. w wyroku z dnia 1 lipca 2021 r. jednoznacznie stwierdził, że zakaz zgromadzeń został „wprowadzony bez należytej podstawy prawnej – w drodze rozporządzenia – zamiast ustawy oraz wbrew regulacjom zawartym w art. 57 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”⁶⁸. Jeżeli zaś chodzi o dorobek sądów administracyjnych, warto przytoczyć argumentację zawartą w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 27 października 2020 r., zgodnie z którą rozporządzenie „wydane na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1–6 i 8–12 ustawy z 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, nie spełnia konstytucyjnego warunku jego wydania na podstawie upoważnienia ustawowego zawierającego wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego. Ustawodawca

⁶⁵ S. Trociuk, *Prawa i wolności...*, s. 66.

⁶⁶ P. Tuleja, *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, nr 9, s. 14.

⁶⁷ N. Daško, *Zakaz zgromadzeń...*, s. 166.

⁶⁸ Sygn. IV KK 238/21, OSNK 2021, nr 9, poz. 37.

w treści wskazanych wyżej upoważnień ustawowych nie zawarł wskazówek dotyczących materii przekazanej do uregulowania w kwestionowanym rozporządzeniu. Rada Ministrów na podstawie tak sformułowanej treści upoważnienia ustawowego mogła kształtować w rozporządzeniu w dowolny sposób, bez merytorycznych wskazówek zawartych w ustawie, sferę podstawowych praw lub wolności jednostki, określając poszczególne ograniczenia, nakazy i zakazy. W konsekwencji podejmowana w tym zakresie samoistna działalność prawotwórcza doprowadziła do objęcia regulacjami rozporządzenia materii ustawowej i naruszenia szeregu podstawowych wolności i praw jednostki”⁶⁹. Należy podkreślić, iż wyżej wskazany pogląd ma charakter wiodący i stanowi istotny element utrwalonej linii orzecznictwa sądów administracyjnych⁷⁰.

Podsumowanie

Podsumowując problematykę dotyczącą zgromadzeń, należy podkreślić istotę wolności ich swobodnego organizowania i odbywania, ponieważ dają społeczeństwu możliwość zmanifestowania swoich poglądów, tym samym stwarzają realną możliwość oddziaływania na procesy zachodzące w przestrzeni publicznej. Nie bez przyczyny wolność ta została objęta ochroną na poziomie regulacji prawnych sięgających rangi konstytucyjnej i wprowadzających szereg obwarowań pozwalających na jej ewentualne ograniczenie. Działania władz mające na celu opóźnianie pandemii koronawirusa niewątpliwie wymagały wdrożenia restrykcyjnych rozwiązań, nie wyłączając obszaru dotyczącego zgromadzeń. Jedną z wprowadzonych jakichkolwiek ograniczeń tej materii, zwłaszcza całkowitego zakazu, jaki *par excellence* obowiązywał przez pewien okres, nie może być dokonywane w drodze sukcesywnie wydanych przez władzę wykonawczą rozporządzeń. Wszelkie przedsięwzięcia organów administracji powinny uwzględniać nie tylko skuteczność walki z pandemią, ale w równym stopniu także ochronę konstytucyjnych wolności. Z tego też względu rozwiązania normatywne przyjęte w tym zakresie w Polsce należy uznać za sprzeczne z wymogami stawianymi przez ustawę zasadniczą.

Bibliografia

- Bodnar A., Ziółkowski M., *Zgromadzenia spontaniczne*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 5.
Daško N., *Zakaz zgromadzeń w Polsce w okresie stanu epidemii a odpowiedzialność karna*, „Przełom Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 5.

⁶⁹ Sygn. II SA/Op 219/20, Lex nr 3093916.

⁷⁰ Zob. np. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 listopada 2020 r., sygn. II SA/Rz 732/20, Lex nr 3116427; wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lipca 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1951/20, Lex nr 3211046.

- Jurgilewicz M., *Bezpieczeństwo zgromadzeń w Polsce. Zarys problematyki*, Warszawa 2020.
- Kąkol C., *Postępowania w sprawie zgromadzeń organizowanych cyklicznie*, Lex/el.2017.
- Kubas E., *Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli w trakcie zgromadzeń* [w:] *Problemy wspólczesnej administracji publicznej w Polsce*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2016.
- Kuciński J., *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Mizerski R., *Wolność pokojowych zgromadzeń i zrzeszania się* [w:] *Prawa człowieka i ich ochrona*, red. B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, Toruń 2010.
- Olejniczak-Szałowska E. [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2020.
- Pieprzny S., *Bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych. Aspekty administracyjnoprawne*, Rzeszów 2015.
- Ruczkowski P. [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020.
- Suski P., *Zgromadzenia i imprezy masowe*, Warszawa 2014.
- Trociuk S., *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021.
- Tuleja P., *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, nr 9.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021.
- Ura E., *Zadania administracji państwowej w zakresie zwalczania klęsk żywiołowych, katastrof, chorób zakaźnych i epidemii*, „Organizacja. Metody. Technika” 1986, nr 7.

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie problematyki dotyczącej zgromadzeń, ze szczególnym uwzględnieniem restrykcji w zakresie możliwości ich organizowania i odbywania, które miały miejsce w związku z wybuchem pandemii COVID 19, począwszy od marca 2020 r. Akty prawne wprowadzające zakazy i ograniczenia tej materii przyjęły postać rozporządzeń Ministra Zdrowia i Rady Ministrów, co stanowiło naruszenie konstytucyjnych przesłanek gwarantujących wolność zgromadzeń.

Słowa kluczowe: Konstytucja RP, zgromadzenia, pandemia, COVID-19, zakaz zgromadzeń

PUBLIC ASSEMBLIES DURING THE COVID-19 PANDEMIC

Summary

The aim of the article is to present the issues related to assemblies, with particular emphasis on restrictions on the possibility of organizing and holding them, which took place in connection with the outbreak of the COVID 19 pandemic from March 2020. Legal acts introducing prohibitions and restrictions on this matter took the form of regulations of the Minister of Health and Council of Ministers, which was a violation of the constitutional conditions guaranteeing the freedom of assembly.

Keywords: Constitution of the Republic of Poland, assemblies, pandemic, COVID-19, prohibition of assemblies