

OPINIA ZEWNĘTRZNA

**AUTOR WSKAZANY PRZEZ POSEŁ MAŁGORZATĘ KIDAWĘ-BŁOŃSKĄ,
WICEMARSZAŁKA SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

prof. dr hab. Marek Chmaj

Kancelaria Radcowska Chmaj i Wspólnicy Sp. k.

Warszawa

BAS-2862/20A

Warszawa, 28 grudnia 2020 r.

OPINIA PRAWNA

w przedmiocie:

**analizy zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów
rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie
ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku
z wystąpieniem stanu epidemii w zakresie, w jakim wprowadzają one
ograniczenia w zakresie korzystania ze swobody przemieszczania się oraz
wolności zgromadzeń**

Przywołane akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.)
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dn. 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U.UE L 2016 r., seria L, nr 77, poz. 1)
- Ustawa z dn. 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. 2020 r., poz. 1845 ze zm.)
- Ustawa z dn. 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. 2019 r., poz. 631)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020 r., poz. 2316)

Zastosowane terminy

- „**Konstytucja**” – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r.
- „**Rozporządzenie**” – Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii

Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest analiza zgodności przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii przez pryzmat zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim rozporządzenie to wprowadza:

- ograniczenia w zakresie swobody przemieszczania się;
- ograniczenia wolności zgromadzeń.

Stan prawny będący następstwem wprowadzenia rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii

W dniu 21 grudnia 2020 r. w Dzienniku Ustaw opublikowane zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (dalej: „Rozporządzenie”).

Stosownie do § 2 ust. 1 Rozporządzenia, do dnia 17 stycznia 2021 r. wstrzymano przemieszczanie się pasażerów w transporcie kolejowym wykonywanym z przekroczeniem granicy Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu art. 2 pkt 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dn. 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen). W dalszych ustępach tego paragrafu określone zostały obowiązki, które dopełnić musi osoba przekraczająca w tym okresie granicę w sposób określony powyżej oraz podmioty uczestniczące w procedurach związanych z wykonywaniem tych obowiązków (ust. 2–20). W paragrafie 3 Rozporządzenia wprowadzono wyjątki od zakazu określonego w § 2 ust. 1, mające zastosowanie przede wszystkim do osób wykonujących zawody związane z przewozem.

W § 9 Rozporządzenia, do dnia 17 stycznia 2021 r. od poniedziałku do piątku, w godzinach 8:00–16:00, wprowadzono zakaz poruszania się przez osoby małoletnie do 16. roku życia, jeżeli osoby te nie znajdują się pod opieką osoby sprawującej władzę rodzicielską, opiekuna prawnego albo innej osoby dorosłej, chyba że przemieszczanie się ma na celu dotarcie do szkoły lub placówki oświatowej, lub miejsca przeprowadzania egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie lub egzaminu zawodowego, a w przypadku małoletnich realizujących praktyczną naukę zawodu - także do miejsca realizacji tej nauki, powrót z nich do miejsca zamieszkania albo odbywa się w ramach obozów szkoleniowych dla uczniów szkół mistrzostwa sportowego oraz uczniów oddziałów mistrzostwa sportowego lub półkolonii.

Stosownie do § 25 ust. 1 Rozporządzenia, do dnia 17 stycznia 2021 r. wprowadzono ograniczenia w sposobie poruszania się osób przemieszczających się pieszo, polegające na nakazaniu zachowania odpowiedniej odległości pomiędzy osobami (z wyjątkami określonymi w pkt. 1 lit. a–c), a także środkami publicznego transportu zbiorowego, pojazdami samochodowymi przeznaczonymi konstrukcyjnie do przewozu powyżej 7 i nie więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą oraz na terenie lotniska pojazdami samochodowymi przeznaczonymi konstrukcyjnie do przewozu więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą, polegające na wprowadzeniu limitu osób mogących się jednocześnie poruszać ww. środkami transportu. W ustępach 2–4 tego paragrafu wprowadzone zostały wyjątki od ww. ograniczeń. W ustępie 5 tego paragrafu wprowadzono zakaz przemieszczania się statkiem powietrznym pasażerów, których temperatura ciała jest równa albo przekracza 38°C, którzy nie złożyli podczas odprawy oświadczenia o stanie zdrowia według wzoru udostępnionego przez przewoźnika lotniczego oraz którzy nie przestrzegają obowiązku zakrywania ust i nosa przy pomocy maseczki.

W § 26 Rozporządzenia, od dn. 31 grudnia 2020 r. od godz. 19:00 do dn. 1 stycznia 2021 r. do godz. 6:00 na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej dopuszczono przemieszczanie się osób przebywających na tym obszarze wyłącznie w celu (1) wykonywania czynności służbowych lub zawodowych lub wykonywania działalności gospodarczej oraz (2) zaspokajania niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego.

W § 28 ust. 1 Rozporządzenia, do dnia 17 stycznia 2021 r. zakazano organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 ustawy z dn. 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach, z wyłączeniem zgromadzeń organizowanych na podstawie zawiadomienia, o którym mowa w art. 7 ust. 1, art. 22 ust. 1, albo decyzji, o której mowa w art. 26b ust. 1 tej ustawy, przy czym: (1) maksymalna liczba uczestników nie może być większa niż 5 oraz (2) odległość pomiędzy zgromadzeniami nie może być mniejsza niż 100 m. W ustępie 2 tego paragrafu wprowadzono nakaz zachowania odległości min. 1,5 m oraz zakrywania ust i nosa przez uczestników zgromadzeń, o których mowa w ust. 1. W ustępach 3–7 określono obowiązki podmiotów organizujących zgromadzenia oraz uczestniczących w procedurach związanych ze zgromadzeniem. W ustępie 10 wprowadzono wyjątek od zakazu określonego

w ust. 1, w stosunku do spotkań lub zebrań mających na celu realizację działań statutowych lub wolontariackich, związanych z przeciwdziałaniem rozwoju epidemii wywołanej zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, organizowanych przez organizacje harcerskie i skautowe objętych Honorowym Protektoratem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W ustępie 11 wprowadzono, do odwołania, zakaz organizowania innych niż określone w ust. 1 zgromadzeń, w tym imprez, spotkań i zebrań niezależnie od ich rodzaju z wyłączeniem: (1) spotkań lub zebrań służbowych i zawodowych oraz (2) 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; do limitu osób nie wlicza się osoby organizującej imprezę lub spotkanie oraz osób wspólnie z nią zamieszkujących lub gospodarujących. W ustępie 13 wprowadzono wyjątki od zakazu określonego w ust. 11, odnoszące się do sytuacji związanych z nauczaniem, edukacją i egzaminacją.

Na podstawie § 30 Rozporządzenia, ma ono wejść w życie w dn. 28 grudnia 2020 r.

Relevantne regulacje prawne

Konstytucja w art. 52 ust. 1 wskazuje, że *„Każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu”*. Stosownie do ustępu 3, *„Wolności, o których mowa w ust. 1 i 2, mogą podlegać ograniczeniom określonym w ustawie”*. Wolność określona w ust. 1 stanowi przejaw wolności osobistej (art. 31 ust. 2 zdanie 2 oraz art. 41 ust. 1 Konstytucji) oraz prawa decydowania o swym życiu osobistym (art. 47).

Na podstawie art. 57 Konstytucji, *„Każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa”*. W doktrynie wskazuje się, że pod pojęciem „zgromadzenia” należy rozumieć zebranie co najmniej kilku osób w jednym miejscu przy jednoczesnym istnieniu wewnętrznego psychologicznego związku między tymi osobami, co odróżnia zgromadzenia od zbiegowisk czy innego rodzaju zebrań (tak np. W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, [LEX/el.], komentarz do art. 57 Konstytucji, teza 12). W wyroku z dn. 18 września 2014 r. o sygn. K 44/12 Trybunał Konstytucyjny wskazał, że

„dopuszczalność ograniczenia wolności zgromadzeń uzależniona jest od tego, czy w danej sytuacji dane ograniczenie nie dotyka samej istoty tej wolności, uniemożliwiając przez to jej wykonywanie” (OTK ZU 2014 r., seria A, nr 8, poz. 92). Zakres ograniczenia omawianej wolności musi nastąpić w drodze ustawy, a istotnych ograniczeń wolności zgromadzeń nie wolno regulować aktem wykonawczym (wyrok TK z dn. 28 czerwca 2000 r. o sygn. K 34/99, OTK ZU 2000 r., nr 5, poz. 142).

Według art. 31 ust. 1 Konstytucji, *„Wolność człowieka podlega ochronie prawnej”*. Stosownie natomiast do ustępu 3 tego artykułu, *„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. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”*. W przypadku, gdyby regulacja prawna miała prowadzić do ograniczenia wolności i praw, przejść musi ona przez test proporcjonalności. W wyroku TK z dn. 12 lutego 2015 r. o sygn. SK 70/13 wyjaśnione zostało, że *„ocena zarzutu braku proporcjonalności wymaga udzielenia odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność sensu stricto). Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw” (OTK ZU 2015 r., seria A, nr 2, poz. 14). W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dn. 12 stycznia 2000 r. o sygn. P 11/98 wskazano z kolei, że *„istota” praw i wolności opiera się „na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności” (OTK ZU 2000 r., nr 1, poz. 3).**

Według art. 233 ust. 1 Konstytucji, ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie

może ograniczać wolności i praw określonych w art. 30, art. 34 i art. 36, art. 38, art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4, art. 42, art. 45, art. 47, art. 53, art. 63 oraz art. 48 i art. 72. Wyliczenie w przywołanym ustępie określa katalog wolności i praw w sposób negatywny, poprzez wyliczenie wyjątków. W konsekwencji, zgodnie z art. 233 ust. 1 *a contrario* Konstytucji, ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw w czasie stanu wojennego i stanu wyjątkowego może ograniczać wolności określone w pozostałych artykułach Konstytucji, w tym w art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej) oraz art. 57 (wolność zgromadzeń). Stosownie natomiast do ustępu 3 tego artykułu, ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej może ograniczać wolności i prawa określone w art. 22, art. 41 ust. 1, 3 i 5, art. 50, art. 52 ust. 1, art. 59 ust. 3, art. 64, art. 65 ust. 1, art. 66 ust. 1 oraz art. 66 ust. 2. Ustęp ten określa katalog wolności i swobód, mogących podlegać ograniczeniu, w sposób pozytywny, poprzez wyliczenie tych praw. W konsekwencji, w przypadku ogłoszenia stanu klęski żywiołowej, dopuszczalne jest ograniczenie wolności określonej w art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), ale nie jest dopuszczalne ograniczenie wolności określonej w art. 57 (wolność zgromadzeń).

Warunki ogłaszania stanów nadzwyczajnych określone zostały w art. 231 i 232 Konstytucji. Ogłoszenie tych stanów musi nastąpić w formie stosownego rozporządzenia.

Według art. 232 Konstytucji, *„W celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa. Przedłużenie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu”*. Pod pojęciem „katastrof naturalnych” rozumieć należy m.in. zdarzenia nagłe wywołane siłami natury, którego wystąpienie zagraża życiu, zdrowiu (P. Tuleja, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, WKP, Warszawa 2019, [LEX/el.], komentarz do art. 232 Konstytucji, teza 1). Z tego względu, w zakres tego pojęcia wchodzi również katastrofy polegające na masowym występowaniu chorób zakaźnych ludzi.

Według art. 92 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji, „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Rozporządzenie powinno regulować tylko te kwestie, które są już (przynajmniej ogólnie) unormowane w samej ustawie (wyrok TK z dn. 18 września 2006 r. o sygn. K 27/05, OTK ZU 2006 r., seria A, nr 8, poz. 105). Samo nawet naruszenie przez akt wykonawczy celu ustawy jest równoznaczne z wykroczeniem poza zakres delegacji ustawowej (wyrok TK z dn. 16 lutego 1999 r. o sygn. SK 11/98, OTK ZU 1999 r., nr 2, poz. 22).

Według art. 46 ust. 4 pkt 1 ustawy z dn. 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, w rozporządzeniu ustanawiającym stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii można ustanowić „czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się”. Stosownie natomiast do punktu 4 tego ustępu, w takim rozporządzeniu można wprowadzić zakaz „organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności”.

Analiza prawna

Jak zostało *explicite* wskazane w art. 52 ust. 3 oraz art. 57 Konstytucji, wolności określone w art. 52 ust. 1 i 2 oraz w art. 57 mogą zostać ograniczone na mocy ustawy. Artykuły te muszą być odczytywane łącznie z art. 233 ust. 1 i 3 Konstytucji, które przewidują możliwość ograniczenia jedynie wybranych wolności w przypadku wprowadzenia wskazanych tam stanów nadzwyczajnych. Artykuł 233 ust. 1 Konstytucji odczytywany łącznie z art. 31 ust. 3 oraz z artykułami określającymi prawa i wolności obywateli odczytywać należy w ten sposób, że w przypadku wprowadzenia stanu wojennego i stanu wyjątkowego, ograniczeniu w drodze ustawy, z zachowaniem zasad określonych w art. 31 ust. 3, podlegać mogą wszystkie prawa za wyjątkiem praw enumeratywnie wymienionych w tym artykule (oraz praw i wolności, w stosunku do których inny przepis szczególny wyłącza możliwość ich ograniczenia). Artykuł 233 ust. 3 odczytywany łącznie z art. 31 ust. 3 oraz z artykułami określającymi prawa i wolności obywateli odczytywać należy w ten sposób, że poza sytuacją wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, ograniczeniu na zasadzie art. 31 ust. 3 podlegać mogą wyłącznie te prawa i wolności, które nie są wymienione w przywołanym ustępie. Oznacza to w szczególności, że wolność wymieniona w art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium

Rzeczypospolitej Polskiej) może być ograniczona w drodze ustawy, na zasadach określonych w art. 31 ust. 3, jedynie w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej (oraz stanu wojennego i stanu wyjątkowego).

Gdyby jednak nawet odczytywać art. 233 ust. 1 i 3 Konstytucji w ten sposób, że ograniczenie wolności wymienionych w art. 233 ust. 3 również bez wprowadzenia stanu klęski żywiołowej jest dopuszczalne w ramach ogólnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3, to z pewnością ograniczenie praw i wolności na gruncie li tylko art. 31 ust. 3 może mieć mniejszy zakres, niż ograniczenie dokonane w celu przeciwdziałania przyczynom, dla których zostaje wprowadzony stan klęski żywiołowej. Stan klęski żywiołowej wskazuje bowiem w tym wypadku na możliwość ostrzejszej ingerencji w prawa i wolności w kontekście zasady proporcjonalności ograniczeń. Innymi słowy, w sytuacji, gdyby ograniczenie jakiegokolwiek z praw i jakiegokolwiek z wolności miało służyć realizacji celów, dla których uregulowana została instytucja stanu klęski żywiołowej, to bez wprowadzenia takiego stanu nadzwyczajnego nie można dokonać ograniczenia prawa lub wolności w takim zakresie, w jakim niezbędne byłoby to dla przeciwdziałania przyczynom, dla których następuje ustanowienie stanu klęski żywiołowej. W przeciwnym wypadku, umieszczenie w art. 233 ust. 3 Konstytucji katalogu praw i wolności podlegających ograniczeniu w trakcie trwania tego stanu nie miałyby racjonalnego uzasadnienia, albowiem prawa i wolności te mogłyby podlegać w tym samym zakresie ogólnym ograniczeniom na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Art. 233 ust. 3 Konstytucji stanowiłby w takim wypadku *superfluum*, co byłoby sprzeczne z zasadą racjonalności ustrojodawcy.

W każdym jednak wypadku, ograniczenie prawa lub wolności nie może prowadzić do naruszenia istoty wolności czy prawa, co wynika *explicite* z art. 31 ust. 3 zdanie 2 Konstytucji (szerzej M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 30, 31, 32, 33*, Warszawa 2019, s. 74 i nast.).

W świetle wyżej przywołanych artykułów Konstytucji, art. 46 ust. 4 pkt. 1 i 4 ustawy z dn. 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi należy odczytywać w ten sposób, że wprowadzenie wymienionych ograniczeń nie może stać w sprzeczności z regulacjami Konstytucji, w tym zwłaszcza

z katalogiem ograniczeń wskazanych w art. 31 ust. 3, art. 233 ust. 3 Konstytucji oraz zasad ograniczeń wynikających z przepisów regulujących konstytucyjne prawa i wolności. Nie może też stać w sprzeczności z zasadą określoności delegacji ustawowej, wyrażonej w art. 92 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji. Skoro bowiem wprowadzenie ograniczenia wolności zgromadzeń oraz wolności przemieszczania się dopuszczalne jest tylko w drodze ustawy (nie zaś w drodze rozporządzenia, w tym również rozporządzenia wydanego na podstawie ww. ustawy z dn. 5 grudnia 2008 r.), to rozporządzenie ustanawiające stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii nie może prowadzić do ustanowienia ograniczeń w wolnościach wyszczególnionych w art. 52 ust. 1 i 2 oraz art. 57 Konstytucji, nawet gdyby byłoby to „jedynie” czasowe, przejściowe ograniczenia. Konstytucja wymaga bowiem w tym zakresie każdorazowego przeprowadzenia pełnej procedury ustawodawczej, tj. zgody obu izb parlamentu z uwzględnieniem przysługującego prezydentowi prawa *vet*a. Gdyby odczytywać ograniczenie z art. 31 ust. 3 Konstytucji w sposób odmienny, prowadziłoby to do umożliwienia wydania przez ustawodawcę podmiotowi uprawnionemu do wydania rozporządzenia blankietowej zgody do określania treści (zakresu) i czasu trwania ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych. Taka wykładnia przepisów Konstytucji byłaby nieprawidłowa i stałaby w sprzeczności z intencją ustrojodawcy, jaką było uzależnienie dopuszczalności ograniczenia praw i wolności od każdorazowej decyzji parlamentu i prezydenta. W konsekwencji, artykuł 46 ust. 4 pkt. 4 ustawy z dn. 5 grudnia 2008 r. należy dokonywać z uwzględnieniem wykładni prokonstytucyjnej, która prowadzi do uznania, że w drodze rozporządzenia nie jest dopuszczalne ograniczenie praw i wolności określonych w art. 57 Konstytucji, a zatem że rozporządzenie określone w art. 46 ust. 1 tejże ustawy może prowadzić jedynie do ograniczenia ustawowej wolności zgromadzeń innych niż zgromadzenia w rozumieniu art. 57 Konstytucji (np. festyny, dożynki, zawody sportowe). W świetle powyższego, art. 46 ust. 4 pkt 1 ww. ustawy należy uznać natomiast za sprzeczny z art. 52 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, albowiem przewiduje on możliwość ustanowienia ograniczenia wolności przemieszczania się po terenie Rzeczypospolitej w drodze rozporządzenia, które określać by miało kluczowe elementy ograniczenia wolności, tj. sposób przemieszczania się i wymiar czasowy ograniczenia – co zastrzeżone jest wyłącznie dla ustawy.

Mając na uwadze powyższą wykładnię, analiza ograniczeń ustanowionych w Rozporządzeniu przedstawia się następująco.

Ograniczenia ustanowione w § 2 ust. 1 (przemieszczanie się pasażerów w transporcie kolejowym wykonywanym z przekroczeniem granicy Rzeczypospolitej), w § 9 (zakaz przemieszczania się przez małoletnich bez udziału opiekunów) oraz w § 25 ust. 1 Rozporządzenia (zakaz przemieszczania się pieszo bez zachowania dystansu i środków higienicznych oraz środkami transportu publicznego, pojazdami samochodowymi i na terenie lotniska przy przekroczeniu określonej liczby pasażerów) stanowią rażący przejaw ograniczenia wolności przemieszczania się, wyrażonej w art. 52 ust. 1 Konstytucji. Ponadto, ograniczenie ustanowione w § 2 ust. 1 Rozporządzenia może prowadzić do ograniczenia, a w praktyce całkowitego uniemożliwienia korzystania z wolności określonej w art. 52 ust. 2 Konstytucji w stosunku do osób, które pragną opuścić granice Rzeczypospolitej za pomocą transportu kolejowego, który może być w niektórych przypadkach jedynym praktycznym sposobem transportu, służącym realizacji ww. wolności, a § 9 Rozporządzenia może prowadzić do całkowitego uniemożliwienia korzystania z wolności przemieszczania się wyboru miejsca pobytu przez małoletnich, choćby samodzielne przemieszczanie odbywało się za zgodą opiekunów.

Wyżej opisane ograniczenia wskazanej wolności nie zostały wprowadzone w drodze ustawy, ale na mocy Rozporządzenia, które ustaliło istotny zakres ograniczeń. W tym zakresie, ograniczenia te pozostają w rażącej sprzeczności z wyrażoną w art. 52 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadą wprowadzania ograniczeń praw i wolności jedynie w drodze ustawy zwykłej. Podkreślić również należy, że ograniczenia te nie zostały wydane w warunkach ogłoszenia stanu klęski żywiołowej. Jednocześnie intencją prawodawcy było wprowadzenie ograniczeń w celu zapobiegania rozprzestrzenianiu się epidemii w skali całego kraju, podczas gdy stan epidemii kwalifikować należy jako „klęskę żywiołową” w rozumieniu art. 232 Konstytucji, uzasadniająca wprowadzenie takiego stanu. W takich warunkach, wobec braku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, ograniczenie ww. wolności nie byłoby dopuszczalne nawet w drodze ustawy, albowiem ograniczenia te służą zapobieganiu skutkom stanu klęski żywiołowej, który nie został ogłoszony. Nie został przy tym ogłoszony również żaden z pozostałych stanów nadzwyczajnych, które zostały

uregulowane w Konstytucji i które pozwalałyby na wprowadzenie ww. ograniczeń analizowanych wolności.

Co więcej, zakaz przemieszczania się przez małoletnich do lat 16 po terytorium Rzeczypospolitej bez opiekunów, prowadzi do naruszenia istoty wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej oraz wyboru miejsca pobytu. Bez względu bowiem na wolę opiekuna małoletniego, małoletni nie może w ogóle, nawet za zgodą opiekuna, który sprawuje nad nim władzę rodzicielską (znajdującą wyraz w art. 48 ust. 1 Konstytucji), przemieszczać się po terytorium Rzeczypospolitej i wybrać miejsca pobytu. Ograniczenie to stanowi zatem naruszenie istoty wolności określonej w art. 52 ust. 1 Konstytucji.

Również ograniczenie polegające na zakazie przemieszczania się pasażerów w transporcie kolejowym z jednoczesnym przekroczeniem granicy stanowi naruszenie istoty wolności do swobodnego opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej. W wielu przypadkach, opuszczenie terytorium Rzeczypospolitej może nastąpić jedynie na drodze transportu kolejowego, względnie – jest to jedyna efektywna, dogodna droga dla pasażerów. Ograniczenie w tym zakresie narusza zatem rdzeń wolności do swobodnego opuszczenia terytorium kraju.

Ograniczenie ustanowione w § 26 Rozporządzenia (zakaz przemieszczania się w określonych godzinach z nocy 31 grudnia 2020 r. na 1 stycznia 2021 r.) stanowi w istocie czasowy, całkowity zakaz z realizacji wolności określonej w art. 52 ust. 1 Konstytucji, tj. wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. Zgodnie z dyspozycją analizowanego paragrafu zabronione jest przemieszczanie się w ogólności, a nie jedynie w określony w Rozporządzeniu sposób. Nie ulega zatem wątpliwości, że ograniczenie to stanowi prowadzi do naruszenia istoty wolności określonej w art. 52 ust. 1 Konstytucji, albowiem jego skutkiem jest czasowe, całkowite uniemożliwienie korzystania z tej wolności.

Zakaz powyższy narusza istotę wolności swobodnego przemieszczania się po terytorium Rzeczypospolitej i wyboru miejsca pobytu. Jego skutkiem jest bowiem całkowite wyłączenie możliwości przemieszczania się i zmiany miejsca pobytu, przy

czym zakaz ten ma wymiar generalny, a nie indywidualny. Już z tego względu, zakaz ustanowiony w § 26 Rozporządzenia stoi w rażącej sprzeczności z ww. przepisami Konstytucji. Niezależnie od powyższego, wskazać należy, że zakaz nie został wprowadzony w drodze ustawy zwykłej, ale w drodze rozporządzenia, przy czym rozporządzenie to określa istotne elementy zakazu. Z tego względu, zakaz stoi w sprzeczności z zasadami wyrażonymi w art. 52 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z uwagi na fakt, że nie doszło do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, a celem przepisu jest zapobieganie rozprzestrzeniania się epidemii w skali kraju, zakaz ten stoi również w sprzeczności z art. 233 ust. 3 Konstytucji.

Ograniczenie ustanowione w § 28 ust. 1 Rozporządzenia (zakaz organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 ustawy z dn. 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach) stanowi w istocie czasowy, całkowity zakaz realizacji wolności określonej w art. 57 Konstytucji, tj. wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich.

Wyżej opisany zakaz stoi w rażącej sprzeczności z art. 31 ust. 3 Konstytucji, albowiem prowadzi do całkowitego uniemożliwienia wykonywania wolności organizowania zgromadzeń. Ograniczenie dotyka rdzenia wolności, albowiem wprowadzenie wyjątku umożliwiającego organizację zgromadzeń do limitu 5 osób uniemożliwia organizację zgromadzeń typowych, które zazwyczaj gromadzą zdecydowanie większą liczbę uczestników. Wolność organizowania zgromadzeń staje się wobec tego iluzoryczna, niemożliwa do efektywnej realizacji. Niezależnie od powyższego naruszenia, zakaz nie został wprowadzony w drodze ustawy zwykłej, ale rozporządzenia, które określa jego istotne elementy. Z tego względu, zakaz stoi w sprzeczności z art. 57 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Co więcej, w świetle art. 233 ust. 3 Konstytucji, wprowadzenie ograniczenia wolności zgromadzeń w drodze ustawy byłoby niedopuszczalne nawet w sytuacji klęski żywiołowej, co oznacza, że jest możliwe jedynie w przypadku wprowadzenia stanu wojennego lub stanu wyjątkowego. Jako że żaden z tych stanów nie został wprowadzony, omawiany zakaz pozostaje w sprzeczności również z art. 233 ust. 1 a *contrario* Konstytucji. Należy również dodać, że art. 46 ust. 4 pkt. 4 ustawy z dn. 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi umożliwia jedynie wprowadzenie zakazu organizowania zgromadzeń o innym charakterze, niż

zgromadzenia, o których mowa w art. 57 Konstytucji. Mając to na względzie, omawiany zakaz wprowadzony w drodze Rozporządzenia z przekroczeniem określonej wyżej delegacji ustawowej, co stanowi o naruszeniu art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Stosownie do § 28 ust. 11 Rozporządzenia, wprowadzony został, do odwołania, zakaz organizowania innych zgromadzeń, niż tych, o których mowa w ust. 1 przywołanego paragrafu, a zatem innych zgromadzeń, niż tych, do których odnosi się wolność określona w art. 57 Konstytucji.

Jak zostało wskazane wyżej, zgromadzenia tego rodzaju nie są objęte wolnością określoną w art. 57 Konstytucji. Zgromadzenia te mogą mieć jednak na celu realizację innych wartości konstytucyjnych, np. wolności prowadzenia działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), wolności zrzeszania się, (art. 58 ust. 1 Konstytucji) czy prawa do strajku (art. 59 ust. 3 Konstytucji). Ograniczenie tych wolności nastąpić może jedynie w warunkach opisanych w tych przepisach oraz w art. 31 ust. 3 Konstytucji i z uwzględnieniem art. 233 ust. 3 Konstytucji (warunkiem ograniczenia swobody działalności gospodarczej oraz prawa do strajku jest wprowadzenie stanu klęski żywiołowej). W takich warunkach wprowadzony Rozporządzeniem zakaz stoi w sprzeczności z zasadą wprowadzania ograniczeń w drodze ustawy zwykłej, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wątpliwości budzi również proporcjonalność tych ograniczeń, skoro prowadzą one do całkowitego zakazu spotkań, które służyć by mogły realizacji ww. praw i wolności. Wobec niewprowadzenia stanu klęski żywiołowej, ograniczenia te należy uznać również za stojące w sprzeczności z art. 233 ust. 3 Konstytucji.

Na marginesie zauważyć należy, że zakaz ustanowiony ma mocy § 28 ust. 1 Rozporządzenia odnosi się jedynie do organizowania zgromadzeń, nie zaś do uczestnictwa w nich. Zakaz ten zatem nie rozciąga się na osoby, które wprawdzie uczestniczą w zgromadzeniach zabronionych Rozporządzeniem, ale nie są ich organizatorami. Z tego względu, osoby uczestniczące w zgromadzeniach określonych w Rozporządzeniu nie postępują w sposób sprzeczny z hipotezą § 28 ust. 1 w zw. z art. 48a (bis) ust. 1 pkt 3 ustawy z dn. 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi,

a w konsekwencji – nie postępują w sposób sprzeczny z prawem. Pociągnięcie ich do odpowiedzialności z tytułu uczestnictwa w takich zgromadzeniach byłoby zatem niezgodne z prawem nie tylko dlatego, że ograniczenie wolności określonej w art. 57 Konstytucji zostało dokonane z naruszeniem przepisów Konstytucji, ale przede wszystkim dlatego, że zachowanie takich osób nie może wypełniać przesłanek przepisów ustanawiających odpowiedzialność karną za naruszenie przepisów Rozporządzenia (ich zachowanie nie wypełnia znamion czynu określonego w art. 48a (bis) ust. 1 pkt 3 ustawy z dn. 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi).

Z uwagi na fakt, że wprowadzone ograniczenia praw i wolności pozostają w sprzeczności z Konstytucją w stopniu rażącym, naruszenie ustanowionych ograniczeń i zakazów nie może rodzić negatywnych skutków prawnych dla osób wykonujących swoje prawa i wolności. Sądy powszechne i administracyjne są, w świetle art. 178 ust. 1 Konstytucji, uprawnione do odmowy stosowania przy orzekaniu przepisów wprost sprzecznych z Konstytucją.

Konkluzje

- 1. Przepisy Rozporządzenia Rady Ministrów z 21 grudnia 2020 r. wprowadzają ograniczenia i zakazy w zakresie przemieszczania się po terytorium Rzeczypospolitej i opuszczania jej granic (§ 2 ust. 1, § 9 i 25 ust. 1 oraz § 26 Rozporządzenia), tj. wolności określonych w art. 52 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz w zakresie organizowania zgromadzeń (§ 28 ust. 1 Rozporządzenia), tj. wolności określonej w art. 57 Konstytucji oraz w zakresie organizowania zgromadzeń innego rodzaju, w tym o charakterze religijnym (§ 28 ust. 8 i 11 Rozporządzenia).**
- 2. Ograniczenia wprowadzone w drodze § 2 ust. 1 (zakaz przemieszczania się pasażerów w transporcie kolejowym wykonywanym z przekroczeniem granicy Rzeczypospolitej), § 9 (zakaz przemieszczania się przez małoletnich bez udziału opiekunów) oraz § 25 ust. 1 (zakaz przemieszczania się pieszo bez zachowania dystansu i środków higienicznych oraz środkami transportu publicznego, pojazdami samochodowymi i na terenie lotniska przy przekroczeniu określonej liczby pasażerów) Rozporządzenia pozostają w rażącej sprzeczności z wyrażoną**

w art. 52 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadą wprowadzania ograniczeń praw i wolności jedynie w drodze ustawy zwykłej oraz z wyrażonym w art. 233 ust. 1 i ust. 3 *a contrario* Konstytucji zakazem wprowadzania ograniczeń prawa określonego w art. 52 ust. 1 poza stanami nadzwyczajnymi, w tym stanem klęski żywiołowej.

3. Ograniczenia wprowadzone w drodze § 2 ust. 1 oraz § 9 Rozporządzenia prowadzą do naruszenia istoty wolności przemieszczania się po terytorium Rzeczypospolitej oraz wyboru miejsca pobytu i wolności opuszczania granic Rzeczypospolitej, a zatem stoją w sprzeczności z art. 31 ust. 3 zdanie 2 w zw. z art. 52 ust. 1 i 2 Konstytucji.
4. Zakaz wprowadzony w drodze § 26 Rozporządzenia (zakaz przemieszczania się w określonych godzinach z nocy 31 grudnia 2020 r. na 1 stycznia 2021 r.) prowadzi do naruszenia istoty wolności przemieszczania się po terytorium Rzeczypospolitej oraz wyboru miejsca pobytu, a zatem stoi w rażącej sprzeczności z art. 31 ust. 3 zdanie 2 w zw. z art. 52 ust. 1 Konstytucji. Zakaz ten nie został wprowadzony w drodze ustawy, co świadczy o naruszeniu art. 31 ust. 3 w zw. z art. 52 ust. 3 Konstytucji. Ponadto, przepis narusza wyrażony w art. 233 ust. 1 i ust. 3 *a contrario* Konstytucji zakaz wprowadzania ograniczeń prawa określonego w art. 52 ust. 1 poza stanami nadzwyczajnymi, w tym stanem klęski żywiołowej.
5. Zakaz wprowadzony w drodze § 28 ust. 1 Rozporządzenia (zakaz organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 ustawy z dn. 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach) prowadzi do naruszenia istoty wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, a zatem stoi w sprzeczności z art. 31 ust. 3 zdanie 2 w zw. z art. 57 Konstytucji. Zakaz ten stoi ponadto w sprzeczności z wyrażoną w art. 52 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadą wprowadzania ograniczeń praw i wolności jedynie w drodze ustawy zwykłej oraz z wyrażonym w art. 233 ust. 1 *a contrario* Konstytucji zakazem wprowadzania ograniczeń prawa określonego w art. 57 poza stanem wojennym lub stanem wyjątkowym. Co więcej, zakaz ten został wprowadzony z przekroczeniem delegacji ustawowej z art. art. 46 ust. 4 pkt. 4 ustawy z dn. 5 grudnia 2008 r.

o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, co świadczy o naruszeniu art. 92 ust. 1 Konstytucji.

6. Zakaz wprowadzony w drodze § 28 ust. 11 Rozporządzenia (zakaz organizowania innych zgromadzeń, niż określonych w § 28 ust. 1 Rozporządzenia) naruszać może m.in. wolność prowadzenia działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), wolność zrzeszania się, (art. 58 ust. 1 Konstytucji) oraz prawo do strajku (art. 59 ust. 3 Konstytucji). W tym zakresie stoi on w sprzeczności z wyrażonym w art. 232 ust. 1 i ust. 3 *a contrario* Konstytucji zakazem wprowadzania ograniczeń ww. praw poza stanem klęski żywiołowej i z wyrażonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji zakazem wprowadzania ograniczeń w innej drodze, niż ustawa zwykła.
7. Z uwagi na rażącą sprzeczność ww. ograniczeń i zakazów z Konstytucją ich naruszenie przez osoby wykonujące ograniczane prawa i wolności nie może rodzić w stosunku do nich negatywnych skutków prawnych.
8. Zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji jej przepisy „stosuje się bezpośrednio, chyba, że Konstytucja stanowi inaczej”.

Streszczenie tez opinii

Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii wprowadza daleko idące ograniczenia i zakazy w wykonywaniu wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, opuszczania granic jej terytorium oraz wolności organizowania i uczestnictwa w zgromadzeniach. Ograniczenia te stoją w sprzeczności przede wszystkim z zasadą wprowadzania ograniczeń praw i wolności w drodze ustawy zwykłej (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz w warunkach wprowadzenia stosownego stanu nadzwyczajnego (art. 232 ust. 1 i 3 Konstytucji). Niektóre z zakazów naruszają ponadto istotę wolności określonych w art. 52 ust. 1 i 2 oraz art. 57 Konstytucji, przez co stoją w sprzeczności z art. 31 ust. 3 zdanie 2 Konstytucji. Ograniczenia pozostają w sprzeczności także z innymi normami konstytucyjnymi, w tym m.in. z zakazem wykraczania przez przepisy rozporządzenia poza delegację ustawową (92 ust. 1 Konstytucji).

Opis bibliograficzny

1. M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 30, 31, 32, 33*, Warszawa 2019.
2. W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, [LEX/el.], komentarz do art. 57 Konstytucji
3. P. Tuleja, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, WKP, Warszawa 2019, [LEX/el.], komentarz do art. 232 Konstytucji

Spis treści

Okładka	str. 1
Przywołane akty prawne	str. 2
Zastosowane terminy	str. 2
Przedmiot opinii	str. 2
Stan prawny będący następstwem wprowadzenia rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii	str. 3
Relevantne regulacje prawne	str. 5
Analiza prawna	str. 8
Konkluzje	str. 15
Streszczenie tez opinii	str. 17
Opis bibliograficzny	str. 18
Spis treści	str. 18

Zweryfikował: Piotr Chybalski