

Adrian Woźniak

mgr

orcid.org/0000-0002-4512-8556

adrian.wozniak3010@gmail.com

Wolność zgromadzeń w Polsce w początkowym okresie pandemii COVID-19

Wprowadzenie

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ znajdują się liczne przepisy dotyczące wolności oraz praw człowieka i obywatela. Rozdział II tego aktu prawnego zatytułowany jest *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*² i zawiera art. 30–86³. Do wolności, o których mowa w ustawie zasadniczej, należy m.in. wolność organizowania pokojowych zgromadzeń, a także wolność uczestniczenia w pokojowych zgromadzeniach. Składają się one na wolność zgromadzeń. O tych dwóch wolnościach wprost mowa w art. 57 zd. 1 Konstytucji RP⁴. Obie należą do kategorii wolności politycznych⁵.

¹ Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

² K. Nowak, B. Szmulik, *Prawa człowieka i ich ochrona*, [w:] *Wprowadzenie do prawa*, red. K. Szczucki, B. Szmulik, Warszawa 2020, s. 69.

³ M. Derlatka, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ze schematami*, Warszawa 2022, s. 49–65.

⁴ W myśl tego przepisu „Każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich”.

⁵ Świadczy o tym umiejscowienie art. 57 Konstytucji RP w trzecim podrozdziale Rozdziału II Konstytucji RP zatytułowanym *Wolności i prawa polityczne*.

Wolność organizowania pokojowych zgromadzeń opiera się na braku ingerencji władz państwowych w organizację całych takich zgromadzeń, z tym, że władze te mogą wpłynąć na zmianę czasu i miejsca zgromadzenia w razie konieczności wyważenia interesu uczestników zgromadzenia i interesu ogólnego. Wolność uczestniczenia w pokojowych zgromadzeniach wyraża się zaś w możliwości swobodnego podjęcia decyzji o udziale w danym zgromadzeniu oraz braku negatywnych konsekwencji związanych z udziałem w konkretnym zgromadzeniu⁶.

Wolność zgromadzeń jest koniecznym elementem demokracji i ściśle z nią związanego pluralizmu, a także warunkuje możliwość korzystania przez osoby fizyczne z wielu przysługujących im wolności oraz praw, szczególnie tych o charakterze politycznym. Prawo wolności zgromadzeń chroni także leżącą w interesie publicznym możliwość wyrażania oraz kształtowania opinii różnych grup społecznych na interesujące je sprawy i zapewnia przez to wpływ tych grup na demokratyczny proces podejmowania decyzji⁷. Wolność ta ma charakter fundamentalny, ponieważ pozwala każdej jednostce zainicjować, w okresie między wyborami lub referendumi, działania umożliwiające jej i innym ludziom wyrażenie opinii w danej sprawie⁸.

W początkowym okresie pandemii COVID-19 w Polsce doszło do ograniczenia m.in. wolności zgromadzeń⁹. Na to, że wolności wymienione w art. 57 zd. 1 Konstytucji RP mogą zostać ograniczone, wprost wskazuje brzmienie art. 57 zd. 2 Konstytucji RP¹⁰. Istotna jest

⁶ M. Malinowski, *Konstytucyjność ograniczenia wolności zgromadzeń w Polsce w związku z wybuchem pandemii COVID-19*, „Zeszyt Prawniczy UAM” 2021, nr 11, s. 139–140.

⁷ B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 288–289.

⁸ R. Balicki, M. Jabłoński, *Słowo wstępne*, [w:] *Wolność zgromadzeń*, red. *eidem*, Wrocław 2018, s. 9.

⁹ M. Malinowski, *Konstytucyjność ograniczenia wolności zgromadzeń w Polsce...*, *op. cit.*, s. 137–138.

¹⁰ W myśl tego przepisu „Ograniczenie tej wolności może określać ustawa”. Mimo iż z literalnego brzmienia tego przepisu wynikałoby, iż ustawa może określać ograniczenie tylko jednej wolności, to biorąc pod uwagę, że w art. 57 ust 1 Konstytucji RP mowa o dwóch wolnościach, należy uznać, że ograniczona może zostać zarówno wolność organizowania

jednak odpowiedź na pytanie, jak daleko mogą sięgać takie ograniczenia, by nie naruszyć przepisów ustawy zasadniczej¹¹.

Głównym celem niniejszego artykułu jest przedstawienie, na przykładzie przepisów z marca 2020 r., jak kształtowała się wolność zgromadzeń w Polsce w początkowym okresie trwającej m.in. w tym kraju pandemii COVID-19. Pozostałe cele to, po pierwsze, ocena polskich przepisów z początku pandemii dotyczących wolności organizowania pokojowych zgromadzeń oraz wolności uczestniczenia w pokojowych zgromadzeniach, oraz – po drugie – wskazanie różnic dotyczących możliwości realizacji wolności zgromadzeń w początkowym okresie pandemii COVID-19 w Polsce oraz sprzed 14 marca 2020 r., gdy na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej nie było ogłoszonego ani stanu zagrożenia epidemicznego, ani stanu epidemii¹².

pokojowych zgromadzeń, jak i wolność uczestniczenia w pokojowych zgromadzeniach.

¹¹ Jest to jedno z zagadnień analizowanych w niniejszym artykule.

¹² Stan zagrożenia epidemicznego ogłoszono na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od dnia 14 marca 2020 r. do odwołania na mocy § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego. Odwołano go na mocy § 1 i § 4 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego z dniem ogłoszenia tego rozporządzenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, czyli 20 marca 2020 r. Stan epidemii ogłoszono na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania na mocy § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii. Odwołano go na mocy § 1 i § 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii z dniem ogłoszenia tego rozporządzenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, czyli 16 maja 2022 r. Od dnia 16 maja 2022 r. ponownie ogłoszono na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do odwołania, na mocy § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, stan zagrożenia epidemicznego.

Przesłanka formalna i przesłanki materialne dopuszczalności ograniczenia wolności zgromadzeń w Polsce

Przepisem Konstytucji RP bezpośrednio dotyczącym formalnej przesłanki dopuszczalności ograniczenia wolności w Polsce, w tym wolności zgromadzeń, a także materialnych przesłanek dopuszczalności ograniczenia m.in. tej wolności jest art. 31 ust. 3¹³. Norma prawna zawarta w tym przepisie tworzy pewien test proporcjonalności, którego komponentami są zarówno materialne przesłanki ograniczania wolności i praw konstytucyjnych, jak i jedna przesłanka formalna¹⁴.

Jak sama nazwa wskazuje, przesłanka formalna dotyczy formy, w jakiej mogą być wprowadzone ograniczenia. W art. 31 ust. 3 wyrażono *expressis verbis*, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, w tym z wolności zgromadzeń, mogą być ustanawiane wyłącznie w ustawie, czyli wyłącznie w formie ustawy. Jest ona jednym z aktów prawa powszechnie obowiązującego¹⁵. Wbrew pozorom przesłanka ta nie ma jednak charakteru kategorycznego, co oznacza, że istnieje możliwość ograniczenia wolności i praw także w innych aktach prawa powszechnie obowiązującego, np. rozporządzeniach i aktach prawa miejscowego, musi jednak zostać przy tym zachowany prymat ustawy, tzn. regulacja ustawowa

¹³ Zgodnie z treścią tego przepisu „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”. Warto zauważyć, iż przepis ten dotyczy ograniczeń w korzystaniu nie tylko z konstytucyjnych wolności, ale także z konstytucyjnych praw. Wskazuje to jednoznacznie, że przesłanki umożliwiające ograniczenie zakresu korzystania z konstytucyjnych wolności są tożsame z przesłankami umożliwiającymi ograniczenie zakresu korzystania z konstytucyjnych praw.

¹⁴ J. Karakulski, *Przesłanki ograniczania praw i wolności konstytucyjnych z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w kontekście potrzeby zapewnienia ochrony przed terroryzmem*, Kraków 2019, s. 84 i 86.

¹⁵ Stanowi o tym art. 87 ust. 1 Konstytucji RP. W myśl tego przepisu, „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia”.

dotycząca ograniczenia m.in. wolności konstytucyjnych powinna być wystarczająco głęboka i kompletna, tak by subdelegacja materii dotycząca ograniczeń była konkretnie umocowana w ustawie, która ma stanowić akt nadrzędny względem rozporządzeń (i aktów prawa miejscowego – dop. A.W.) i nie budziła wątpliwości¹⁶.

Pozostałe przesłanki zawarte w art. 31 ust. 3 są przesłankami materialnymi¹⁷.

Pierwsza z nich to możliwość ustanowienia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, w tym wolności zgromadzeń, wyłącznie wtedy, gdy ograniczenia te są konieczne w demokratycznym państwie. Cechą państwa demokratycznego jest to, że ciałem władczym jest lud, który jednak jako zbiorowość nie jest zdolny do wykonywania jakichkolwiek funkcji państwowej poza wyborami, nie jest zdolny do sprawowania rządów, więc nie jest władcą bezpośrednim¹⁸. Takie podejście jest zgodne z brzmieniem art. 4 ust. 1 Konstytucji RP¹⁹, lecz nie jest w pełni zgodne z treścią art. 4 ust. 2²⁰.

Drugą przesłanką materialną jest konieczność ochrony określonych wartości: bezpieczeństwa publicznego, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej, wolności innych osób albo praw innych osób. Katalog tych wartości jest zamknięty (*numerus clausus*). Istotne znaczenie bezpieczeństwa publicznego, ochrony środowiska oraz wolności i praw innych osób widoczne jest, gdy weźmie się pod uwagę brzmienie art. 5 Konstytucji RP²¹. O istotnym znaczeniu porządku publicznego

¹⁶ M. Malinowski, *Konstytucyjność ograniczenia wolności zgromadzeń w Polsce...*, *op. cit.*, s. 142–143.

¹⁷ J. Karakulski, *Przesłanki ograniczania praw i wolności konstytucyjnych...*, *op. cit.*, s. 84 i 86.

¹⁸ R. Grochowski, *Demokracja a państwo prawa*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2008, nr 1, s. 139.

¹⁹ Zgodnie z treścią tego przepisu „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”. Władza zwierzchnia różni się od władzy bezpośredniej.

²⁰ W myśl tego przepisu „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”. Jest tu wprost zawarte, że Naród może sprawować władzę w demokratycznym państwie także bezpośrednio.

²¹ Zgodnie z treścią tego przepisu „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodle-

można wnioskować stąd, iż wprost mowa o nim w art. 146 ust. 4 pkt 7²². Ochrona zdrowia to również istotna wartość, o czym mowa wprost w art. 68 ust. 1²³. W Konstytucji RP nie zostało natomiast wprost podkreślone znaczenie moralności publicznej. Biorąc jednak pod uwagę, że moralność to zewnętrznie funkcjonujący zespół wzorów zachowań, wartości i norm oraz wewnętrzny składnik indywidualnej świadomości²⁴, to także należy stwierdzić, że jest to istotna wartość. Tych kilka przesłanek prowadzi do wniosku, że można ograniczyć korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw, w tym wolności zgromadzeń, tylko w razie niezbędności takiego ograniczenia, biorąc pod uwagę bardzo istotne konstytucyjne wartości, wprost wymienione w art. 31 ust. 3, które ustrojodawca stawia wyżej niż możliwość korzystania przez daną osobę z konstytucyjnych wolności i praw, w tym wolności zgromadzeń²⁵.

W myśl trzeciej, ostatniej przesłanki ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, w tym wolności zgromadzeń, nie mogą naruszyć istoty wolności i praw, w tym istoty wolności zgromadzeń. Pojęcie istoty wolności i praw jest kryterium o charakterze ocennym dla sądów konstytucyjnych. Ich rolą jest rozstrzygnięcie, czy prawna ingerencja w daną wolność lub dane prawo powoduje unicestwienie albo naruszenie bytu tej wolności,

głości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju". W przepisie tym mowa wprost o wolnościach i prawach człowieka i obywatela, czyli innych ludzi, oraz o ochronie środowiska. Bezpieczeństwo publiczne nie jest w nim wprost wymienione, ale nie ulega wątpliwości, że bezpieczeństwo obywateli, o którym wprost mowa w tym przepisie, jest częścią bezpieczeństwa publicznego.

²² W myśl tego przepisu „W zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności: [...] zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny [...]”. Skoro z Konstytucji RP wprost wynika obowiązek zapewnienia przez Radę Ministrów porządku publicznego, to bez wątpienia świadczy to o istotnej roli tego porządku.

²³ Zgodnie z treścią tego przepisu „Każdy ma prawo do ochrony zdrowia”.

²⁴ J. Mariański, *Moralność w kontekście społecznym*, Kraków 2014, s. 17.

²⁵ Co istotne, wystarczające do umożliwienia zastosowania ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw, w tym wolności zgromadzeń, jest konieczność jednej z wymienionych tam przesłanek.

albo tego prawa, i czy w związku z tym dane działanie jest zgodne z konstytucją²⁶.

Analiza § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego

Pierwszym aktem prawnym przyjętym w okresie pandemii dotyczącym omawianej w niniejszym artykule problematyki było rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego. Przepisy tego rozporządzenia mające istotne znaczenie w kontekście tematyki niniejszego artykułu to § 9 ust. 1 i 2²⁷.

W myśl § 9 ust. 1 w okresie, o którym mowa w § 1 rozporządzenia, zakazano organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 pr. zgrom.²⁸, zgodnie z którym²⁹

1. Zgromadzeniem jest zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu

²⁶ M. Ławrynowicz-Mikłaszewicz, *Koncepcja istoty wolności i praw jednostki oraz aspekt formalny ich ograniczenia*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 4, s. 78.

²⁷ Dotyczą one bowiem wprost problematyki wolności zgromadzeń.

²⁸ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2015 r., poz. 1485 ze zm.), dalej jako: pr. zgrom.

²⁹ Treść przepisu pochodzi z obecnego brzmienia tej ustawy. Decyzja o wykorzystaniu właśnie tego brzmienia wynika z tego, że od 13 marca 2020 r. ustawa – Prawo o zgromadzeniach zmieniła się tylko raz – w 2022 r. Zmiana ta została zawarta w art. 759 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny oraz zamieszczona w obwieszczeniu Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 września 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o obronie Ojczyzny. Polegała jednak wyłącznie na zastąpieniu w art. 8 ust. 5 pr. zgrom. wyrazów: „art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 330)” wyrazami: „art. 2 pkt 12 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. poz. 655)”. Zmiana ta nie ma więc żadnego znaczenia ani w kontekście przytoczonego przepisu Prawa o zgromadzeniach, ani tematyki niniejszego artykułu.

w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych. 2. Zgromadzeniem spontanicznym jest zgromadzenie, które odbywa się w związku z zaistniałym nagłym i niemożliwym do przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, którego odbycie w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej.

Natomiast w myśl § 9 ust. 2 rozporządzenia nie stosowano zakazu, o którym mowa w ust. 1, w przypadku gdy liczba uczestników zgromadzenia wynosiła nie więcej niż 50 osób, wliczając w to organizatora i osoby działające w jego imieniu³⁰.

Podczas analizy § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia kluczowe znaczenie ma to, że miały one związek z wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego. Definicja tego stanu oraz cel jego wprowadzenia zawarte były i do chwili obecnej są w art. 2 pkt 23 u.z.z.z.³¹ Zgodnie z jego treścią „Użyte w ustawie określenia oznaczają: [...] 23) stan zagrożenia epidemicznego – sytuację prawną wprowadzoną na danym obszarze w związku z ryzykiem wystąpienia epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań zapobiegawczych [...]”³².

Z definicji stanu zagrożenia epidemicznego wynika jednoznacznie, że mógł i może być on wprowadzony w celu podjęcia działań zapobiegających wystąpieniu epidemii, czyli wyłącznie przed jej wystąpieniem³³.

W związku z powyższym pojawia się pytanie: czy generalny zakaz zgromadzeń wprowadzony na mocy § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia był działaniem określonym w ustawie o zapobieganiu oraz

³⁰ Przytoczony przepis rozporządzenia wprowadził więc pewne odstępstwo od całkowitego zakazu zgromadzeń, o którym była mowa w § 9 ust. 1 tego rozporządzenia. Doprowadziło to do sytuacji ustanowienia generalnego zakazu zgromadzeń.

³¹ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2008 r., nr 234, poz. 1570 ze zm.), dalej jako u.z.z.z.

³² Przytoczone zostało obecne brzmienie tego przepisu, gdyż od 13 marca 2020 r. jego treść nie uległa zmianie.

³³ Po wystąpieniu epidemii nie może już bowiem być mowy o zapobieganiu jej wystąpienia.

zwalczaniu zakażeń? Na pytanie należy odpowiedzieć twierdząco, a wynikało i wynika to wprost z brzmienia art. 46 ust. 2 i 4 pkt 4 u.z.z.z.³⁴ Drugie istotne pytanie to: czy wprowadzenie generalnego zakazu zgromadzeń miało na celu zapobieżenie wystąpieniu epidemii. Również odnośnie do tego pytania odpowiedź wydaje się twierdząca³⁵.

Z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że jednym z warunków *sine qua non* wprowadzenia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności, w tym wolności zgromadzeń, jest ustanowienie ich w ustawie, tymczasem w myśl art. 46 ust. 4 pkt 4 u.z.z.z. zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności można było i nadal można ustanowić w rozporządzeniu, przy czym z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP jednoznacznie wynika, iż ustawa i rozporządzenie to dwa różne rodzaje aktów prawnych, a wymienienie w tym przepisie ustawy przed rozporządzeniem wskazuje na to, że ustawa ma wyższą moc prawną niż rozporządzenie. Jeżeli zatem Konstytucja RP wymaga formy ustawy do wprowadzenia zakazu zgromadzeń, to istnieją duże wątpliwości co do zgodności art. 46 ust. 4 pkt 4 u.z.z.z. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Można wręcz próbować wprost stwierdzić, iż przytoczony przepis ustawowy jest niezgodny z przywołanym przepisem Konstytucji RP³⁶. W związku z tym, że

³⁴ Zgodnie z art. 46 ust. 2 u.z.z.z.: „Jeżeli zagrożenie epidemiczne lub epidemia występuje na obszarze więcej niż jednego województwa, stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii ogłasza i odwołuje, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego”. W myśl art. 46 ust. 4 pkt 4 tej ustawy: „W rozporządzeniach, o których mowa w ust. 1 i 2, można ustanowić: [...] 4) zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności [...]”. Przytoczone zostało obecne brzmienie tych przepisów, gdyż ich treść nie zmieniła się od 13 marca 2020 r.

³⁵ Wynika to z tego, że po pierwsze wprowadzono go szybko, bo już 13 marca 2020 r., zaś po drugie, że dzięki jego wprowadzeniu zmniejszyła się ilość kontaktów międzyludzkich, więc także zmalała możliwość zarażenia się koronawirusem.

³⁶ Tak daleko idącego wniosku nie można jednak wyciągnąć, gdyż art. 46 ust. 4 pkt 4 u.z.z.z. korzysta z domniemania konstytucyjności.

ust. 1 i 2 § 9 omawianego rozporządzenia zostały wydane na podstawie art. 46 ust. 4 pkt 4 u.z.z.z., pojawiają się uzasadnione wątpliwości co do zgodności tych dwóch przepisów z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP³⁷.

Na zasadnicze pytanie, czy wprowadzenie zakazu wolności zgromadzeń było konieczne w państwie demokratycznym, należy odpowiedzieć, że przypuszczalnie nie. Jedną z najbardziej efektywnych form, o ile nie najskuteczniejszą, wyrażania swojego zdania w sposób demokratyczny przez jednostki jest właśnie możliwość gromadzenia się. Pozbawienie ludzi tej wolności za każdym razem znacznie utrudnia im wyrażanie swoich postulatów³⁸. Tak też bez wątplenia było w omawianym przypadku³⁹.

Do rozważenia pozostaje jeszcze kwestia, czy tak znaczące ograniczenie wolności zgromadzeń miało na celu ochronę bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, środowiska, zdrowia, moralności publicznej, wolności lub praw innych osób. Z jednej strony wydaje się, że generalny zakaz zgromadzeń nie miał na celu ochrony porządku publicznego, środowiska, moralności publicznej ani wolności innych osób, z drugiej zaś strony mógł mieć na celu ochronę bezpieczeństwa państwa⁴⁰, miał

³⁷ Również w tym przypadku nie można jednak postawić daleko idącego wniosku o ich niekonstytucyjności, gdyż oba te przepisy także korzystają z domniemania konstytucyjności.

³⁸ Można oczywiście próbować wskazywać, że mimo generalnego zakazu zgromadzeń każdy miał nadal możliwość wyrażania swoich poglądów czy to indywidualnie, czy w internecie. Nie ulega jednak wątpliwości, iż decydom łatwiej zignorować takie działania niż np. postulaty wyrażane na masowych zgromadzeniach.

³⁹ Jednostki miały do wyboru albo wyrażać swoje poglądy w niewielkich grupach, albo podejmować inne działania. Żadne z możliwych działań nie było jednak odpowiednikiem możliwości gromadzenia się w grupach większych niż pięćdziesięciosobowe.

⁴⁰ Gdyby bowiem z powodu dużej liczby zgromadzeń lub dużej liczby ich uczestników znacząco zwiększyła się liczba zachorowań na koronawirusa, co mogło doprowadzić do braku miejsc w szpitalach dla poważnie chorych i wszystkich potrzebujących leczenia szpitalnego, to bezpieczeństwo zdrowotne państwa mogłoby być zagrożone.

na celu ochronę zdrowia⁴¹ oraz ochronę praw innych osób⁴².

Warto zwrócić uwagę na to, iż w myśl § 9 ust. 1 i 2 omawianego rozporządzenia niedopuszczalne było organizowanie większych zgromadzeń niż pięćdziesięcioosobowe i uczestniczenie w takich zgromadzeniach nawet w przypadku zachowania zasad reżimu sanitarnego. Wydaje się, że tak daleko idący generalny zakaz zgromadzeń, z niewielkim wyjątkiem, nie może być uznany za zgodny z wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasadą proporcjonalności⁴³.

Istnieje jeszcze jedna istotna okoliczność, z której również można wyciągnąć wnioski, czy ustanowiony generalny zakaz zgromadzeń nie naruszył zasad konstytucyjnych. Stan zagrożenia epidemicznego jest stanem prawnym, ale w myśl Konstytucji RP nie jest stanem nadzwyczajnym⁴⁴. Najłagodniejszym z trzech stanów nadzwyczajnych jest stan klęski żywiołowej. O tym, jakie prawa i wolności mogą być ograniczone po jego wprowadzeniu, mowa w art. 233 ust. 3 Konstytucji RP⁴⁵. Ich katalog jest zamknięty. Co istotne, nie została

⁴¹ Z racji tego, że generalny zakaz zgromadzeń służył temu, by jednostki, poprzez gromadzenie się blisko siebie, nie mogły zarażać się wzajemnie koronawirusem, czyli chorobą.

⁴² Chodzi o ochronę osób, które mogłyby zostać zarażone koronawirusem w wyniku tego, że mogły je zarażić osoby, które udałyby się na takie zgromadzenie i mogłyby przekazać chorobę dalej. Mowa więc o prawie do ochrony życia i zdrowia tych osób.

⁴³ Generalna niedopuszczalność tego typu zgromadzeń w takich okolicznościach wydaje się bowiem nieproporcjonalna do stopnia zagrożenia zakażenia się koronawirusem przez uczestników takich zgromadzeń.

⁴⁴ Stany nadzwyczajne są wymienione w art. 228 ust. 1 Konstytucji RP. W myśl tego przepisu „W sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej”.

⁴⁵ Zgodnie z treścią tego przepisu „Ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej może ograniczać wolności i prawa określone w art. 22 (wolność działalności gospodarczej), art. 41 ust. 1, 3 i 5 (wolność osobista), art. 50 (nienaruszalność mieszkania), art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), art. 59 ust. 3 (prawo do strajku), art. 64 (prawo własności), art. 65 ust. 1 (wolność pracy), art. 66 ust. 1 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy) oraz art. 66 ust. 2 (prawo do wypoczynku)”.

w nim wymieniona wolność zgromadzeń. Oznacza to, że w trakcie trwania stanu klęski żywiołowej nie można jej ograniczyć⁴⁶.

Co do zestawienia omawianych przepisów z przepisami sprzed wejścia w życie rozporządzenia to w myśl obowiązujących w Polsce przed wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego przepisów Prawa o zgromadzeniach ani w przypadku zgromadzeń, ani zgromadzeń spontanicznych nie była określona maksymalna dopuszczalna liczba uczestników zgromadzenia. Wolność zgromadzeń w Polsce przed pandemią nie była więc wtedy ograniczona ze względu na dopuszczalną liczbę osób gromadzących się. W omawianym rozporządzeniu wprowadzono zaś istotne ograniczenia – generalny zakaz zgromadzeń, od którego jedynym wyjątkiem była dopuszczalność zgromadzeń, w których liczba uczestników nie przekraczała pięćdziesięciu. Co więcej, w przeciwieństwie do sytuacji sprzed wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego, gdy organizowanie zgromadzeń było generalnie dozwolone, z wyłączeniem enumeratywnego katalogu przypadków, który zawarty był i jest w art. 14 pr. zgom.⁴⁷, na mocy omawianego rozporządzenia wprowadzono

⁴⁶ Można by w związku z tym próbować wyciągnąć wniosek, że skoro taka możliwość jest wyłączona w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, wymienionego w Konstytucji RP, to tym bardziej nie można ograniczyć wolności zgromadzeń w trakcie niewymienionego w Konstytucji RP stanu zagrożenia epidemicznego. Taki wniosek byłby jednak sprzeczny z brzmieniem art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a samo takie ograniczenie korzysta z domniemania konstytucyjności. W związku z tym autor niniejszego artykułu nie wysuwa tak daleko idącego wniosku.

⁴⁷ W myśl tego przepisu, który przewiduje daleko idące ograniczenie wolności zgromadzeń, polegające na tym, że w enumeratywnie wymienionych w tym artykule przypadkach organ gminy ma obowiązek wydania decyzji o zakazie zgromadzenia: „Organ gminy wydaje decyzję o zakazie zgromadzenia nie później niż na 96 godzin przed planowaną datą zgromadzenia, jeżeli: 1) jego cel narusza wolność pokojowego zgromadzania się, jego odbycie narusza art. 4 lub zasady organizowania zgromadzeń albo cel zgromadzenia lub jego odbycie naruszają przepisy karne; 2) jego odbycie może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, w tym gdy zagrożenia tego nie udało się usunąć w przypadkach, o których mowa w art. 12 lub art. 13; 3) zgromadzenie ma się odbyć w miejscu i czasie, w których odbywają się zgromadzenia organizowane cyklicznie, o których mowa w art. 26a”. Przytoczone zostało aktualne

generalny zakaz organizowania zgromadzeń, od którego jedynym wyjątkiem była możliwość organizowania zgromadzeń, w których udział wziąć mogło jedynie maksymalnie pięćdziesiąt osób⁴⁸.

Analiza § 11 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii

Kolejne istotne przepisy dotyczące problematyki wolności zgromadzeń w Polsce w początkowym okresie pandemii COVID-19 to § 11 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii. W myśl pierwszego z tych przepisów w okresie, o którym mowa w § 1 rozporządzenia, zakazano organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 pr. zgom. W § 1 rozporządzenia mowa była o okresie od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania. Treść art. 3 pr. zgom. nie zmieniła się między 13 a 20 marca 2020 r. Natomiast zgodnie z § 11 ust. 2 omawianego rozporządzenia nie stosowano zakazu, o którym mowa w ust. 1, w przypadku gdy liczba uczestników zgromadzenia wynosiła nie więcej niż 50 osób, wliczając w to organizatora i osoby działające w jego imieniu⁴⁹.

Podczas analizy obu przepisów rozporządzenia kluczowe znaczenie ma to, że miały one związek z wprowadzeniem stanu epidemii. Definicja tego stanu oraz cel jego wprowadzenia zawarte były i są w art. 2 pkt 22 u.z.z.z.⁵⁰ Z definicji tej jasno wynika, że stan ten

brzmienie tego przepisu. Nie doszło bowiem do żadnych zmian w tym zakresie od 13 marca 2020 r.

⁴⁸ Należy więc stwierdzić, iż znacząco ograniczono konstytucyjną wolność zgromadzeń.

⁴⁹ Treść § 11 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii była więc tożsama z treścią § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego.

⁵⁰ W myśl tego przepisu: „Użyte w ustawie określenia oznaczają: [...] 22) stan epidemii – sytuację prawną wprowadzoną na danym obszarze w związku z wystąpieniem epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań

może być wprowadzony wyłącznie po tym, jak epidemia będzie już miała miejsce⁵¹.

W celu oceny wprowadzonych tym rozporządzeniem regulacji niezbędne jest odpowiedzenie na następujące pytania⁵²:

Po pierwsze: czy generalny zakaz zgromadzeń wprowadzony na mocy § 11 ust. 1 i 2 omawianego rozporządzenia był działaniem określonym w ustawie? Na to pytanie należy odpowiedzieć twierdząco, gdyż wynikało i wynika to wprost z brzmienia art. 46 ust. 2 i 4 pkt 4 u.z.z.z.⁵³ Po drugie: czy wprowadzenie generalnego zakazu zgromadzeń miało na celu zminimalizowanie skutków epidemii? Również odnośnie do tego pytania odpowiedź wydaje się twierdząca⁵⁴.

Z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że jednym z warunków *sine qua non* wprowadzenia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności, w tym wolności zgromadzeń, jest ustanowienie ich w ustawie, tymczasem w myśl art. 46 ust. 4 pkt 4 u.z.z.z. zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności można było i nadal można ustanowić w rozporządzeniu,

przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii [...]”. Przytoczone zostało aktualne brzmienie tego przepisu, gdyż od 20 marca 2020 r. jego treść nie uległa zmianie.

⁵¹ Przed tym momentem niemożliwe jest bowiem minimalizowanie skutków epidemii. Skutki te muszą wystąpić, zanim rozpocznie się ich minimalizowanie.

⁵² Dopiero na ich podstawie można wyciągnąć kompleksowe wnioski.

⁵³ Zgodnie z art. 46. ust. 2 u.z.z.z. „Jeżeli zagrożenie epidemiczne lub epidemia występuje na obszarze więcej niż jednego województwa, stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii ogłasza i odwołuje, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego”. W myśl art. 46 ust. 4 pkt 4 tej ustawy: „W rozporządzeniach, o których mowa w ust. 1 i 2, można ustanowić: [...] 4) zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności [...]”. Przytoczone zostało obecne brzmienie tych przepisów, gdyż ich treść nie zmieniła się od 20 marca 2020 r.

⁵⁴ Wynika to z tego, że po pierwsze wprowadzono go szybko, bo już 20 marca 2020 r., zaś po drugie, że dzięki jego wprowadzeniu zmniejszyła się ilość kontaktów międzyludzkich, więc także zmalała możliwość zarażenia się koronawirusem.

przy czym z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP jednoznacznie wynika, iż ustawa i rozporządzenie to dwa różne rodzaje aktów prawnych, a wymienienie w tym przepisie ustawy przed rozporządzeniem wskazuje na to, że ustawa ma wyższą moc prawną niż rozporządzenie. Jeżeli zatem Konstytucja RP wymaga formy ustawy do wprowadzenia zakazu zgromadzeń, to istnieją duże wątpliwości co do zgodności art. 46 ust. 4 pkt 4 u.z.z.z. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Można wręcz próbować wprost stwierdzić, iż przytoczony przepis ustawowy jest niezgodny z przywołanym przepisem Konstytucji RP⁵⁵. W związku z tym, że § 11 ust. 1 i 2 omawianego rozporządzenia zostały wydane na podstawie art. 46 ust. 4 pkt 4 u.z.z.z., pojawiają się uzasadnione wątpliwości co do zgodności tych dwóch przepisów z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁵⁶.

Na zasadnicze pytanie, czy wprowadzenie ograniczenia wolności zgromadzeń było konieczne w państwie demokratycznym, należy odpowiedzieć, że przypuszczalnie nie. Jedną z najbardziej efektywnych form, o ile nie najsukuteczniejszą, wyrażania swojego zdania w sposób demokratyczny przez jednostki jest właśnie możliwość gromadzenia się. Pozbawienie ludzi tej wolności za każdym razem znacznie utrudnia im wyrażanie swoich postulatów⁵⁷. Tak też bez wątpienia było w omawianym przypadku⁵⁸.

Do rozważenia pozostaje jeszcze kwestia, czy tak znaczące ograniczenie wolności zgromadzeń miało na celu ochronę bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, środowiska, zdrowia,

⁵⁵ Tak daleko idącego wniosku nie można jednak wyciągnąć, gdyż art. 46 ust. 4 pkt 4 u.z.z.z. korzysta z domniemania konstytucyjności.

⁵⁶ Również w tym przypadku nie można jednak postawić daleko idącego wniosku o ich niekonstytucyjności, gdyż oba te przepisy także korzystają z domniemania konstytucyjności.

⁵⁷ Można oczywiście próbować wskazywać, że mimo generalnego zakazu zgromadzeń każdy miał nadal możliwość wyrażania swoich poglądów czy to indywidualnie, czy w internecie. Nie ulega jednak wątpliwości, iż decydom łatwiej zignorować takie działania niż np. postulaty wyrażane na masowych zgromadzeniach.

⁵⁸ Jednostki miały do wyboru albo wyrażać swoje poglądy w niewielkich grupach, albo podejmować inne działania. Żadne z możliwych działań nie było jednak odpowiednikiem możliwości gromadzenia się w grupach większych niż pięćdziesięcioosobowe.

moralności publicznej, wolności lub praw innych osób. Z jednej strony wydaje się, że generalny zakaz zgromadzeń nie miał na celu ochrony porządku publicznego, środowiska, moralności publicznej ani wolności innych osób. Z drugiej strony mógł mieć na celu ochronę bezpieczeństwa państwa⁵⁹, miał na celu ochronę zdrowia⁶⁰ oraz ochronę praw innych osób⁶¹.

Warto także zwrócić uwagę na to, że w myśl § 11 ust. 1 i 2 rozporządzenia niedopuszczalne było organizowanie większych zgromadzeń niż pięćdziesięcioosobowe i uczestniczenie w takich zgromadzeniach nawet w przypadku zachowania zasad reżimu sanitarnego. Wydaje się, że tak daleko idący generalny zakaz zgromadzeń, jedynie z niewielkim wyjątkiem, nie może być uznany za zgodny z wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasadą proporcjonalności⁶².

Jest jeszcze jedna istotna okoliczność, z której również można wyciągnąć wnioski co do tego, czy ustanowiony generalny zakaz zgromadzeń nie naruszył zasad konstytucyjnych. Stan epidemii jest stanem prawnym, ale w myśl Konstytucji RP nie jest stanem nadzwyczajnym. Najłagodniejszym z trzech stanów nadzwyczajnych jest stan klęski żywiołowej. O tym, jakie prawa i wolności mogą być ograniczone po jego wprowadzeniu, mowa w art. 233 ust. 3 Konstytucji RP. Ich katalog jest zamknięty. Co istotne,

⁵⁹ Gdyby bowiem z powodu dużej liczby zgromadzeń lub dużej liczby ich uczestników znacząco zwiększyła się liczba zachorowań na koronawirusa, co mogło doprowadzić do braku miejsc w szpitalach dla poważnie chorych i wszystkich potrzebujących leczenia szpitalnego, to bezpieczeństwo zdrowotne państwa mogłoby być zagrożone.

⁶⁰ Z racji tego, że generalny zakaz zgromadzeń służył temu, by jednostki, poprzez gromadzenie się blisko siebie, nie mogły zarażać się wzajemnie koronawirusem, czyli chorobą.

⁶¹ Chodzi o ochronę osób, które mogłyby zostać zarażone koronawirusem w wyniku tego, że mogły je zarazić osoby, które udałyby się na takie zgromadzenie i mogłyby przekazać chorobę dalej. Mowa więc o prawie do ochrony życia i zdrowia tych osób.

⁶² Generalna niedopuszczalność tego typu zgromadzeń w takich okolicznościach wydaje się bowiem nieproporcjonalna do stopnia zagrożenia zakażenia się koronawirusem przez uczestników takich zgromadzeń.

nie została w nim wymieniona wolność zgromadzeń. Oznacza to, że w trakcie trwania stanu klęski żywiołowej nie można jej ograniczyć⁶³.

Podczas analizy § 11 ust. 1 i 2 rozporządzenia należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną rzecz. Otóż zdziwienie może budzić to, że mimo pogorszenia się sytuacji epidemicznej⁶⁴ nie tylko nie uległ zmianie generalny zakaz organizowania zgromadzeń – i tym samym uczestnictwa w zgromadzeniach – ale też nie uległa zmianie maksymalna dopuszczalna liczba osób mogących wziąć udział w zgromadzeniu. Prowadzi to do kilku refleksji. Po pierwsze, podjęcie takiej decyzji sprawiło, iż nie doszło do jeszcze dalej idącego ograniczenia wolności zgromadzeń, co należy ocenić pozytywnie. Po drugie, skoro sytuacja epidemiczna pogorszyła się, to z punktu widzenia logiki oraz prawa do ochrony zdrowia rozsądne wydawałoby się wdrożenie po wprowadzeniu stanu epidemii dalej idących ograniczeń dwóch wolności składających się na wolność zgromadzeń niż w sytuacji obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego. Po trzecie, można zrozumieć, że minister zdrowia mógł zdać sobie sprawę, że ograniczenie wprowadzone w § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego było zbyt daleko idące lub mógł uznać, że to ograniczenie było wystarczające i nie trzeba wprowadzać dalej idącego. Po czwarte, niezróżnicowanie maksymalnej liczby osób mogących brać udział w dopuszczalnych zgromadzeniach w stanie

⁶³ Można w związku z tym próbować wyciągnąć wniosek, że skoro taka możliwość jest wyłączona w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, wymienionego w Konstytucji RP, to tym bardziej nie można ograniczyć wolności zgromadzeń w trakcie niewymienionego w Konstytucji RP stanu epidemii. Taki wniosek byłby jednak sprzeczny z brzmieniem art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a samo takie ograniczenie korzysta z domniemania konstytucyjności. W związku z tym autor artykułu nie wysuwa tak daleko idącego wniosku.

⁶⁴ Na taki stan rzeczy wskazywało odwołanie stanu zagrożenia epidemicznego na mocy § 1 i § 4 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego i ogłoszenie stanu epidemii na mocy § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii.

zagrożenia epidemicznego i w stanie epidemii spowodowało powstanie wątpliwości co do zgodności § 11 ust. 1 i 2 rozporządzenia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia stanu epidemii z art. 2 Konstytucji RP⁶⁵.

Co do zestawienia omawianych przepisów z przepisami sprzed wejścia w życie rozporządzenia to w myśl obowiązujących w Polsce przed wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego przepisów Prawa o zgromadzeniach ani w przypadku zgromadzeń, ani zgromadzeń spontanicznych nie była określona maksymalna dopuszczalna liczba uczestników zgromadzenia. Wolność zgromadzeń w Polsce nie była więc wtedy ograniczona z punktu widzenia dopuszczalnej liczby osób gromadzących się. W omawianym rozporządzeniu wprowadzono zaś istotne ograniczenia – generalny zakaz zgromadzeń, od którego jedynym wyjątkiem były zgromadzenia, w których dopuszczalna liczba uczestników nie przekraczała pięćdziesięciu. Co więcej, w przeciwieństwie do sytuacji sprzed wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii, gdy organizowanie zgromadzeń było generalnie dozwolone, z wyłączeniem enumeratywnego katalogu przypadków, który zawarty był i jest w art. 14 pr. zgrom., na mocy omawianego rozporządzenia wprowadzono generalny zakaz organizowania zgromadzeń, od którego jedynym wyjątkiem była możliwość organizowania zgromadzeń, w których udział wziąć mogło jedynie maksymalnie pięćdziesiąt osób⁶⁶.

Analiza § 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 24 marca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii

24 marca 2020 r. minister zdrowia wydał rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej

⁶⁵ Niezróżnicowanie dopuszczalnej liczby osób gromadzących się wzbudza wątpliwości z punktu widzenia wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP zasad zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz sprawiedliwości społecznej.

⁶⁶ Należy więc stwierdzić, iż znacząco ograniczono konstytucyjną wolność zgromadzeń.

Polskiej stanu epidemii. Istotny przepis tego aktu prawnego dotyczący omawianej w niniejszej artykule problematyki to § 1 pkt 6. W jego myśl po § 11 rozporządzenia dodano § 11a w brzmieniu:

1. W okresie od dnia 25 marca 2020 r. do dnia 11 kwietnia 2020 r. zakazuje się: 1) organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach; 2) innych niż określone w pkt 1 zgromadzeń organizowanych w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych oraz imprez, spotkań i zebrań niezależnie od ich rodzaju, z wyłączeniem spotkań danej osoby z jej osobami najbliższymi w myśl art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny lub z osobami najbliższymi osobie, z którą pozostaje we wspólnym pożyciu. 2. Ograniczenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, nie stosuje się do spotkań i zebrań związanych z wykonywaniem czynności zawodowych lub zadań służbowych, lub pozarolniczej działalności gospodarczej, lub prowadzeniem działalności rolniczej lub prac w gospodarstwie rolnym⁶⁷.

W celu oceny § 1 pkt 6 rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogłoszenia stanu epidemii należy odpowiedzieć na sformułowane poniżej pytania⁶⁸.

Po pierwsze: czy niemal całkowity zakaz zgromadzeń wprowadzony na mocy omawianego przepisu był działaniem określonym w ustawie? Na to pytanie należy odpowiedzieć twierdząco, gdyż wynikało i wynika to wprost z brzmienia art. 46 ust. 2 i 4 pkt 4 u.z.z.z.⁶⁹

⁶⁷ Warto w tym miejscu przytoczyć treść art. 115 § 11 k.k.: „Osobą najbliższą jest małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub stopniu, osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, a także osoba pozostająca we wspólnym pożyciu [...]”. Przytoczone zostało obecne brzmienie tego przepisu, gdyż od 24 marca 2020 r. nie uległo ono zmianie.

⁶⁸ Dopiero na ich podstawie można wyciągnąć kompleksowe wnioski.

⁶⁹ W myśl art. 46. ust. 2 u.z.z.z.: „Jeżeli zagrożenie epidemiczne lub epidemia występuje na obszarze więcej niż jednego województwa, stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii ogłasza i odwołuje, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego”. Zgodnie z art. 46 ust. 4 pkt 4 tej ustawy: „W rozporządzeniach, o których mowa w ust. 1 i 2, można ustanowić: [...] 4) zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności [...]”. Przytoczone

Po drugie: czy wprowadzenie niemal całkowitego zakazu zgromadzeń miało na celu zminimalizowanie skutków epidemii? Również odnośnie do tego pytania odpowiedź wydaje się twierdząca⁷⁰.

Z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że jednym z warunków *sine qua non* wprowadzenia niemal całkowitego zakazu w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności, w tym wolności zgromadzeń, jest ustanowienie go w ustawie, tymczasem w myśl art. 46 ust. 4 pkt 4 u.z.z.z. zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności można było i nadal można ustanowić w rozporządzeniu, przy czym z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP jednoznacznie wynika, iż ustawa i rozporządzenie to dwa różne rodzaje aktów prawnych. Wymienienie w tym przepisie ustawy przed rozporządzeniem wskazuje, iż ustawa ma wyższą moc prawną niż rozporządzenie. Jeżeli zatem Konstytucja RP wymaga formy ustawy do wprowadzenia niemal całkowitego zakazu zgromadzeń, to istnieją duże wątpliwości co do zgodności art. 46 ust. 4 pkt 4 u.z.z.z. z art. 31 ust. 3. Konstytucji RP. Można wręcz próbować wprost stwierdzić, iż przytoczony przepis ustawowy jest niezgodny z tym przepisem Konstytucji RP⁷¹. W związku z tym, że § 1 pkt 6 rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie zostały wydane właśnie na podstawie art. 46 ust. 4 pkt 4 u.z.z.z., pojawiają się także uzasadnione wątpliwości co do zgodności tego przepisu z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁷².

Na zasadnicze pytanie, czy wprowadzenie niemal całkowitego zakazu wolności zgromadzeń było konieczne w państwie demokratycznym, należy odpowiedzieć, że prawdopodobnie nie. Jedną z najbardziej efektywnych form, o ile nie najskuteczniejszą,

zostało obecne brzmienie tych przepisów, gdyż ich treść nie zmieniła się od 24 marca 2020 r.

⁷⁰ Wynika to z tego, że po pierwsze wprowadzono go szybko, bo już 24 marca 2020 r., zaś po drugie, że dzięki jego wprowadzeniu zmniejszyła się ilość kontaktów międzyludzkich, więc także zmalała możliwość zarażenia się koronawirusem.

⁷¹ Tak daleko idącego wniosku nie można jednak wyciągnąć, gdyż art. 46 ust. 4 pkt 4 u.z.z.z. korzysta z domniemania konstytucyjności.

⁷² Również w tym przypadku nie można jednak postawić daleko idącego wniosku co do niekonstytucyjności tego przepisu, gdyż także korzysta on z domniemania konstytucyjności.

wyrażania swojego zdania w sposób demokratyczny przez jednostki jest właśnie możliwość gromadzenia się. Pozbawienie ludzi tej wolności za każdym razem znacznie utrudnia im wyrażanie swoich postulatów⁷³. Tak też bez wątplenia było w omawianym przypadku⁷⁴.

Do rozważenia pozostaje jeszcze kwestia, czy niemal całkowity zakaz zgromadzeń miał na celu ochronę bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, środowiska, zdrowia, moralności publicznej, wolności lub praw innych osób. Z jednej strony wydaje się, że nie miał on na celu ochrony porządku publicznego, środowiska, moralności publicznej ani wolności innych osób. Z drugiej strony mógł mieć na celu ochronę bezpieczeństwa państwa⁷⁵, miał na celu ochronę zdrowia⁷⁶ oraz ochronę praw innych osób⁷⁷.

Warto zwrócić uwagę na to, iż w myśl § 1 pkt 6 rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogłoszenia stanu epidemii niedopuszczalne było organizowanie prawie wszystkich zgromadzeń i uczestniczenie w nich nawet w przypadku przestrzegania reżimu sanitarnego. Wydaje się, że tak daleko idący, niemal

⁷³ Można oczywiście próbować wskazywać, że mimo całkowitego zakazu zgromadzeń każdy miał nadal możliwość wyrażania swoich poglądów czy to indywidualnie, czy w internecie. Nie ulega jednak wątpliwości, iż decydom łatwiej zignorować takie działania niż np. postulaty wyrażane na masowych zgromadzeniach.

⁷⁴ Jednostki miały w tym okresie obowiązek podejmować inne działania niż wyrażanie swoich poglądów podczas zgromadzeń. Żadne z możliwych dopuszczalnych działań nie było jednak odpowiednikiem możliwości gromadzenia się.

⁷⁵ Gdyby bowiem z powodu dużej liczby zgromadzeń lub dużej liczby ich uczestników znacząco zwiększyła się liczba zachorowań na koronawirusa, co mogło doprowadzić do braku miejsc w szpitalach dla poważnie chorych i wszystkich potrzebujących leczenia szpitalnego, to bezpieczeństwo zdrowotne państwa mogłoby być zagrożone.

⁷⁶ Z racji tego, że generalny zakaz zgromadzeń służył temu, by jednostki, poprzez gromadzenie się blisko siebie, nie mogły zarażać się wzajemnie koronawirusem, czyli chorobą.

⁷⁷ Chodzi o ochronę osób, które mogłyby zostać zarażone koronawirusem w wyniku tego, że mogły je zarazić osoby, które udałyby się na takie zgromadzenie i mogłyby przekazać chorobę dalej. Mowa więc o prawie do ochrony życia i zdrowia tych osób.

całkowity zakaz zgromadzeń nie może być uznany za zgodny z wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasadą proporcjonalności⁷⁸.

Istnieje jeszcze jedna istotna okoliczność, z której również można wyciągnąć wnioski, czy ustanowiony niemal całkowity zakaz zgromadzeń nie narusza zasad konstytucyjnych. Stan zagrożenia epidemicznego był i jest stanem prawnym, ale w myśl Konstytucji RP nie był ani nie jest stanem nadzwyczajnym. Najłagodniejszym z trzech stanów nadzwyczajnych jest stan klęski żywiołowej. O tym, jakie prawa i wolności mogą być ograniczone po jego wprowadzeniu, mowa w art. 233 ust. 3 Konstytucji RP. Ich katalog jest zamknięty. Co istotne, nie została w nim wymieniona wolność zgromadzeń. Oznacza to, że w trakcie trwania stanu klęski żywiołowej nie można jej ograniczyć, a tym bardziej niemal całkowicie zakazać zgromadzeń⁷⁹.

Co do zestawienia omawianych przepisów z przepisami prawnymi sprzed wejścia w życie rozporządzenia z dnia 14 marca 2020 r., to w myśl obowiązujących w Polsce przed wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego przepisów Prawa o zgromadzeniach nie występował niemal całkowity zakaz ani zgromadzeń, ani zgromadzeń spontanicznych. Oznacza to, że wolność zgromadzeń w Polsce nie była wtedy ograniczona z punktu widzenia dopuszczalnej liczby osób gromadzących się, więc tym bardziej nie obowiązywał wtedy niemal całkowity zakaz zgromadzeń. W § 1 pkt 6 rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogłoszenia stanu epidemii wprowadzono zaś niemal całkowity zakaz zgromadzeń⁸⁰.

⁷⁸ Niemal całkowita niedopuszczalność zgromadzeń w takich okolicznościach wydaje się bowiem nieproporcjonalna do stopnia zagrożenia zakażenia się koronawirusem przez uczestników takich zgromadzeń.

⁷⁹ Można w związku z tym próbować wyciągnąć wniosek, że skoro taka możliwość jest wyłączona w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, wymienionego w Konstytucji RP, to tym bardziej nie można niemal całkowicie zakazać zgromadzeń w trakcie niewymienionego w Konstytucji RP stanu epidemii. Taki wniosek byłby jednak sprzeczny z brzmieniem art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a sam taki zakaz korzysta z domniemania konstytucyjności. W związku z tym autor artykułu nie wysuwa tak daleko idącego wniosku.

⁸⁰ Należy więc stwierdzić, że bardzo znacząco ograniczono konstytucyjną wolność zgromadzeń.

Podsumowanie

Ocena przepisów dotyczących wolności zgromadzeń w Polsce w początkowym okresie pandemii COVID-19 nie jest i nie może być jednoznaczna⁸¹.

Z jednej strony występują trzy argumenty za tym, że rozwiązania te są właściwe i zgodne z Konstytucją RP. Pierwszy wskazuje na to, że możliwość wprowadzenia ograniczenia wolności zgromadzeń, a nawet ich całkowitego zakazu, została przewidziana w ustawie. Drugi zwraca uwagę, że rozwiązania te można uzasadnić, powołując się na niektóre przesłanki zawarte w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, tzn. ochronę bezpieczeństwa publicznego oraz prawo każdego człowieka do ochrony życia i zdrowia. W myśl trzeciego, pomimo najpierw ograniczenia wolności zgromadzeń, a następnie niemal całkowitego zakazu zgromadzeń, każdy miał nadal możliwość wyrażania swoich poglądów – czy to indywidualnie, czy w internecie⁸².

Z drugiej strony istnieją cztery istotne argumenty wskazujące na to, iż regulacje te należy ocenić negatywnie, m.in. z powodu wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją RP. Po pierwsze, chociaż z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynikało i wynika, iż ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności, w tym niemal całkowity zakaz korzystania z nich, powinny być ustanowione w ustawie, to były one ustanawiane w rozporządzeniach wydanych na podstawie ustawy, co wydaje się za niewystarczające, by uznać je za zgodne z Konstytucją RP. Po drugie, nie wzięto pod uwagę tego, czy uczestnicy zgromadzeń przestrzegaliby zasad reżimu sanitarnego. Powinno to mieć wpływ chociażby na dopuszczalną liczbę osób gromadzących się. Po trzecie, w rozporządzeniach ministra zdrowia wydanych w początkowym okresie pandemii COVID-19 w Polsce nie zdecydowano się na zróżnicowanie dopuszczalnej liczby osób gromadzących się w stanie zagrożenia epidemicznego i stanie epidemii. Gdyby do takiego zróżnicowania doszło, to przepisy

⁸¹ Wynika to z faktu, iż występują argumenty zarówno za pozytywną ich oceną, w tym z punktu widzenia ich konstytucyjności, jak i za oceną negatywną, także pod względem konstytucyjnym.

⁸² Są to dość poważne argumenty, by uznać analizowane w niniejszym artykule przepisy rozporządzeń za właściwe i zgodne z Konstytucją RP.

omawiane w niniejszym artykule budziłyby mniejsze wątpliwości z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją RP. Dodatkowo działanie ministra byłoby wtedy bardziej racjonalne niż wprowadzenie niskiego limitu dopuszczalnej liczby osób gromadzących się już w stanie zagrożenia epidemicznego i niezmiennienie go po wprowadzeniu stanu epidemii. Po czwarte, żadne z dopuszczalnych prawnie po wprowadzeniu najpierw ograniczenia wolności zgromadzeń, a następnie niemal całkowitego zakazu zgromadzeń, działań w tej dziedzinie nie było odpowiednikiem możliwości swobodnego gromadzenia się⁸³.

W związku z powyższym, mimo pewnych argumentów za zaaprobowaniem wprowadzanych przepisów w związku z pandemią COVID-19, należy ocenić je generalnie negatywnie⁸⁴.

Obecnie w Polsce nadal obowiązuje stan zagrożenia epidemicznego, ale nie ma już ograniczeń wolności zgromadzeń⁸⁵. Autor niniejszego artykułu wyraża chęć zgłoszenia trzech postulatów dotyczących wolności zgromadzeń i jej ewentualnych ograniczeń, gdyby w przyszłości konieczne było ponowne jej ograniczenie⁸⁶.

Pierwszy postulat, o charakterze ogólnym, brzmi: w przypadku kolejnego zaistnienia takiej sytuacji, ograniczenia nie powinny naruszać żadnego z przepisów Konstytucji RP, będącej ustawą zasadniczą, czyli kluczowym aktem prawnym w Polsce. Realizacja tego postulatu byłaby niezwykle istotna dla obywateli polskich, innych osób przebywających na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej oraz organów państwa polskiego, gdyż spowodowałaby zwiększenie

⁸³ Argumenty te są bardzo znaczące oraz wydają się dużo bardziej znaczące i przekonujące niż argumenty za zgodnością z Konstytucją RP tych przepisów.

⁸⁴ Taka ocena wynika z wyżej wskazanych powodów.

⁸⁵ Ograniczenie wolności zgromadzeń zniesiono na mocy § 24 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2022 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Również w aktualnie obowiązującym rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego nie są zawarte żadne ograniczenia wolności zgromadzeń.

⁸⁶ Zgłoszenie tych postulatów wydaje się uzasadnione, by zminimalizować ryzyko negatywnej oceny przyszłych ograniczeń tej wolności.

zaufania obywateli zarówno do organów państwa, jak i do przepisów prawa stanowionego przez te organy⁸⁷.

Drugi postulat brzmi: w razie wystąpienia konieczności ponownego wprowadzenia ograniczenia wolności zgromadzeń, to ograniczenie nie powinno być zbyt daleko idące, w szczególności nie powinno się wprowadzać niemal całkowitego zakazu zgromadzeń. Każda taka sytuacja powinna wynikać z którejś z przesłanek zawartych odpowiednio w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP lub art. 14 pr. zgrom. i być oceniana indywidualnie w odniesieniu do każdego zgromadzenia⁸⁸.

Trzeci postulat przyjmuje z kolei następującą formę: ewentualne przyszłe ograniczenia wolności zgromadzeń powinno się wprowadzać w drodze ustawy, a nie rozporządzenia. Chęć jak najszybszego wdrażania w życie przepisów bez wątpienia nie powinna prowadzić do pominięcia parlamentarnej procedury legislacyjnej, dzięki której ewentualne ograniczenia konstytucyjnej wolności zgromadzeń będą uchwalane w formie ustaw, co zwiększa prawdopodobieństwo, że będą one zgodne z Konstytucją RP⁸⁹.

Bibliografia

Akty prawne

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

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 września 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2022 r., poz. 2305).

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

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia

⁸⁷ W myśl art. 8 ust. 1 Konstytucji RP „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”. Skoro tak, to bez wątpienia jej nieprzestrzeganie zaburza zaufanie obywateli do całego systemu prawa.

⁸⁸ Takie rozwiązanie zwiększyłoby zaufanie obywateli do państwa.

⁸⁹ Marszałkowie obu izb polskiego parlamentu powinni w razie potrzeby potrafić się porozumieć, tak by dzięki temu można było szybko procedować ustawę ograniczającą wolność zgromadzeń.

- szenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. z 2020 r., poz. 433).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. z 2020 r., poz. 490).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 491).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 24 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 522).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2022 r., poz. 1027).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. z 2022 r., poz. 1028).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r., nr 88, poz. 553 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2008 r., nr 234, poz. 1570 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2015 r., poz. 1485 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2022 r., poz. 655 ze zm.).

Literatura

- Balicki R., Jabłoński M., *Słowo wstępne*, [w:] *Wolność zgromadzeń*, red. eidem, Wrocław 2018, s. 9.
- Banaszak B., *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Derlatka M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ze schematami*, Warszawa 2022.
- Grochowski R., *Demokracja a państwo prawa*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2008, nr 1, s. 139–150.
- Karakulski J., *Przesłanki ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w kontekście potrzeby zapewnienia ochrony przed terroryzmem*, Kraków 2019.
- Ławrynowicz-Mikłaszewicz M., *Koncepcja istoty wolności i praw jednostki oraz aspekt formalny ich ograniczenia*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 4, s. 73–93.
- Malinowski M., *Konstytucyjność ograniczenia wolności zgromadzeń w Polsce*

w związku z wybuchem pandemii COVID-19, „Zeszyt Prawniczy UAM” 2011, nr 11, s. 137–151.

Mariański J., *Moralność w kontekście społecznym*, Kraków 2014.

Nowak K., Szmulik B., *Prawa człowieka i ich ochrona*, [w:] *Wprowadzenie do prawa*, red. K. Szczucki, B. Szmulik, Warszawa 2020, s. 69–73.

Streszczenie

Wolność zgromadzeń w Polsce w początkowym okresie pandemii COVID-19

Początek artykułu dotyczy trzech kwestii: definicji wolności zgromadzeń, znaczenia tej wolności oraz tego, czy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. dopuszcza ograniczanie dwóch wolności składających się na tę wolność. W zasadniczej części artykułu zawarto analizę przepisów rozporządzeń ministra zdrowia z początkowego okresu pandemii COVID-19 w Polsce, które znacznie ograniczyły wolność zgromadzeń. Została ona dokonana w kontekście takich aktów prawnych jak Konstytucja RP, ustawa – Prawo o zgromadzeniach oraz ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Porównano również omawiane przepisy z przepisami z okresu, gdy w Rzeczypospolitej Polskiej nie obowiązywał ani stan zagrożenia epidemicznego, ani stan epidemii. Artykuł kończy się oceną przepisów rozporządzeń covidowych z początku pandemii, w których była mowa o wolności zgromadzeń, oraz wysunięciem postulatów na przyszłość.

Słowa kluczowe: wolność zgromadzeń, Polska, początkowy okres pandemii, rozporządzenia, minister zdrowia

Abstract

Freedom of assembly in Poland in the initial period of the COVID-19 pandemic

The beginning of the article deals with three issues: the definition of freedom of assembly, the meaning of this freedom and the question whether the Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997 allows for the restriction of two freedoms that make up this freedom. The main part of the article contains an analysis of the provisions of the regulations of the Minister of Health from the initial period of the COVID-19 pandemic in Poland, which significantly limited the freedom

of assembly. It was made in the context of such legal acts as the Constitution of the Republic of Poland, the Act – Law on Assemblies and the Act on preventing and combating infections and infectious diseases in humans. The regulations in question were also compared with the regulations from the period when neither the state of epidemic emergency nor the state of epidemic was in force in the Republic of Poland. The article ends with an assessment of the provisions of the covid regulations from the beginning of the pandemic, which mentioned the freedom of assembly, and put forward postulates for the future.

Key words: freedom of assembly, Poland, the beginning of the pandemic, regulation, Minister of Health