



KANCELARIA PREZYDENTA  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

SEKRETARZ STANU

Małgorzata Paprocka



RPW/95802/2022 P  
Data:2022-11-04

BPU.0701.17.2022

Warszawa, 31 października 2022 r.

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPL.	2022 -11- 04
ZAL. ....	NR .....

**Pan**  
**Marcin Wiącek**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

Szczywny Panie Rzeczniku,

w nawiązaniu do wystąpienia Pana Rzecznika z dnia 7 września 2022 r. nr VII.613.2.2022.CW/MP, przekazanego do Kancelarii Prezydenta RP przez Pana Tomasza Rzymkowskiego Sekretarza Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej, którego przedmiotem są uwagi dotyczące zgodności art. 76 ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o Akademii Kopernikańskiej (Dz. U. poz. 1459; dalej: *ustawa o Akademii Kopernikańskiej*), uchwalonej z inicjatywy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Pana Andrzeja Dudy (druk nr 2070), z konstytucyjną wolnością zgromadzeń oraz wolnością wyrażania poglądów, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Z konkluzji wystąpienia Pana Rzecznika wynika, że *art. 76 ustawy o Akademii Kopernikańskiej budzi szereg wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją RP. W szczególności (...) może on stanowić naruszenie zasad wynikających z art. 2 Konstytucji RP oraz wolności zgromadzeń (art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP)*. Powyższe poprzedza m.in. ustalenie, zgodnie z którym *całkowity zakaz zgromadzeń spontanicznych o charakterze pokojowym jest niezgodny z art. 57 Konstytucji RP oraz art. 11 Europejskiej Konwencji*.

Odnosząc się do zagadnienia podniesionego w wystąpieniu Pana Rzecznika w

pierwszej kolejności przywołać należy kontekst normatywny zakwestionowanego art. 76 ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o Akademii Kopernikańskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1459). Art. 76 stanowi: *W okresie od 72 godzin przed rozpoczęciem pierwszego Kongresu do 48 godzin po zakończeniu pierwszego Kongresu na terenie miasta Torunia zabrania się uczestniczenia w zgromadzeniach spontanicznych, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2022 r. poz. 1389).*

Przepis ten jest jednym z przepisów epizodycznych wiążących się z organizacją pierwszego Światowego Kongresu Kopernikańskiego, który odbędzie się w dniach 19-21 lutego 2023 r. w Toruniu. W świetle podniesionych przez Pana Rzecznika wątpliwości niezbędne jest przywołanie treści przepisów epizodycznych, których celem jest stworzenie warunków prawnych umożliwiających organom władz państwowych prowadzenie działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w okresie, w którym będzie odbywał się pierwszy Światowy Kongres Kopernikański, a także w okresie bezpośrednio go poprzedzającym i okresie następującym po zakończeniu Kongresu. Przepisy mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego obejmują, poza będącym przedmiotem oceny art. 76:

- art. 71, na mocy którego Wojewoda Kujawsko-Pomorski, w porozumieniu z organizatorem pierwszego Kongresu, opracowuje plan zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas pierwszego Kongresu i przedkłada go Komendantowi Głównemu Policji (...) Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Komendantowi Służby Ochrony Państwa nie później niż do dnia 15 stycznia 2023 r. Plan ten obejmuje m.in. oznaczenie stref szczególnych podlegających wzmocnionej ochronie oraz opis sposobu ich zabezpieczenia oraz sformalizowanie kontaktów z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa antyterrorystycznego, określenie miejsc przeprowadzania kontroli dostępu oraz kontroli bezpieczeństwa pojazdów zapewniających dostawy do obiektów lub na teren, na którym mają odbyć się poszczególne wydarzenia w ramach pierwszego Kongresu,

- art. 75, na mocy którego Policja lub Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego może dokonać odpowiednio, na wniosek Wojewody Kujawsko-Pomorskiego lub organizatora pierwszego Kongresu, sprawdzenia osoby współpracującej przy organizacji pierwszego Kongresu w zakresie możliwości stwarzania przez nią zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego lub zagrożenia o charakterze terrorystycznym,

- art. 73, rozszerzający zakres dostępu Policji do danych osobowych osób związanych z

organizacją Kongresu oraz jego uczestników.

Przesłanki wprowadzenia wskazanych wyżej regulacji prawnych przedstawione zostały w uzasadnieniu projektu ustawy (druk nr 2070, s. 12-14). Mają one na celu zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas pierwszego Światowego Kongresu Kopernikańskiego. Ze względu na to, że z organizacją Kongresu może wiązać się zagrożenie terrorystyczne, zwiększony jest udział służb państwowych, w tym służby specjalnej (Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego), w działaniach mających na celu ochronę bezpieczeństwa. Odnosząc się do wprowadzanego ograniczenia wolności zgromadzeń projektodawca wskazał, że z uwagi na potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas spotkań w czasie Kongresu, na terenie Miasta Torunia, zabrania się uczestnictwa w zgromadzeniach spontanicznych, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach. W uzasadnieniu projektu ustawy podkreślono, że zakaz ten dotyczy jedynie zgromadzeń spontanicznych, tj. organizowanych bez uprzedniego zawiadomienia. Tym samym nie jest wyłączona możliwość organizowania zgromadzeń za uprzednim zawiadomieniem i na warunkach określonych w art. 7 i następnych ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach, ponieważ regulacje tej ustawy pozwalają na określenie takich warunków organizowania zgromadzenia, które nie zagrazi bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu. Projekt nie wprowadzał ograniczeń w zakresie organizowania zgromadzeń publicznych za uprzednim zawiadomieniem i na warunkach określonych w art. 7 i następnych ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach. Termin obowiązywania zakazu jest skorelowany z terminem odbywania się Kongresu (s. 14 uzasadnienia).

Regulacje odpowiadające przepisowi art. 76 ustawy o Akademii Kopernikańskiej zawierają następujące ustawy:

- ustawa z dnia 16 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w Warszawie w 2016 roku (Dz.U. z 2016 r. poz. 379 i poz. 865):

*Art.1b. Podczas Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w Warszawie w 2016 roku, od dnia 7 lipca 2016 r. od godz. 00.00 do dnia 10 lipca 2016 r. do godz. 24.00, na terenie miasta stołecznego Warszawy zabrania się uczestnictwa w zgromadzeniach spontanicznych, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. poz. 1485),*

- ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją w Rzeczypospolitej Polskiej sesji Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz.U. z 2018 r. poz. 2223 i 2532):

*Art. 22. Zabrania się od godz. 00.00 dnia 26 listopada 2018 r. do godz. 23.59 dnia 16 grudnia 2018 r. na terenie miasta Katowice uczestniczenia w zgromadzeniach spontanicznych, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2018 r. poz. 408 i 1000),*

- ustawa z dnia 24 czerwca 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją XI sesji Światowego Forum Miejskiego w Katowicach w roku 2022 (Dz.U. z 2021 r. poz. 1460 i z 2022 r. poz. 655):

*Art. 21. W okresie od 72 godzin przed rozpoczęciem WUF11 do 48 godzin po zakończeniu WUF11 na terenie miasta Katowice zabrania się uczestniczenia w zgromadzeniach spontanicznych, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2019 r. poz. 631).*

Z ustaleń doktryny (W. Sokolewicz: komentarz do art. 57 (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005) wynika, że *znaczenie klauzuli zawartej w zd. 2 art. 57 polega na tym, że nie tylko dopuszcza możliwość wprowadzenia w drodze ustawy ograniczeń, ale co najmniej sugeruje ustawodawcy skorzystanie z tej możliwości wobec wolności zgromadzeń (teza 28). Podobnie, to jest na zasadach ogólnych, stwierdza się nienaruszenie dokonywanymi ograniczeniami wolności zgromadzeń jej istoty — „twardego rdzenia”. Jednak zgromadzenie większej liczby osób w jednym miejscu, zwłaszcza publicznym, powoduje z natury rzeczy konieczność szczególnej wnikliwości przy rozstrzyganiu kolizji między wynikającymi z tej wolności uprawnieniami jej beneficjentów, a — z drugiej strony — prawami i wolnościami innych osób (podmiotów), lecz także — z wymogami bezpieczeństwa, jakie państwo demokratyczne ma wręcz obowiązek sobie zapewnić (teza 30). Argumentem uzasadniającym ograniczenie wolności zgromadzeń może być w pewnych okolicznościach — zgodnie z brzmieniem art. 31 ust. 3 — również bezpieczeństwo publiczne, obejmujące też bezpieczeństwo i stabilność państwa (teza 30).*

W odniesieniu do zgromadzeń spontanicznych powyższe ustalenia oddaje następujące stanowisko wyrażone w literaturze przedmiotu. W zakresie zgromadzeń spontanicznych *możliwość ich zorganizowania musi być ściśle limitowana (...)* Wynika to z okoliczności, że jej dopuszczenie ogranicza zdolność władz publicznych do zapewnienia bezpiecznych i

*zgodnych z prawem warunków przeprowadzenia takiego wydarzenia. Zapewnienie możliwości zwoływania zgromadzeń spontanicznych wiąże się z umniejszeniem ochrony innych wartości konstytucyjnych. Konstatacja ta wyznacza konstytucyjne ramy ustawowego unormowania zgromadzeń spontanicznych i podstawowe kierunki jej wykładni* (S. Gajewski, A. Jakubowski, Prawa o zgromadzeniach Komentarz, Warszawa 2017, s. 42 i 43).

Ochrona wolności zgromadzeń nie wyłącza wprowadzenia ograniczeń w zakresie dotyczącym jednej z form jej realizacji określonej w ustawie. Tego zagadnienia dotyczą m.in. przywołane wyżej ustalenia doktryny odnoszące się do zgromadzeń spontanicznych. Jak już wyżej wskazano, w przypadku pierwszego Kongresu Kopernikańskiego, nie jest ograniczone organizowanie zgromadzeń za uprzednim zawiadomieniem. Ustawa – Prawo o zgromadzeniach zawiera bowiem regulacje pozwalające na organizowanie zgromadzenia, które nie zagrazi bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu.

Ustawa nie nadaje pierwszemu Kongresowi Kopernikańskiemu szczególnej ochrony, także przed krytyką pochodzącą z zewnątrz. Wprowadzone ograniczenie wolności zgromadzeń trudno byłoby uznać za element ochrony przed krytyką. Nie ma bowiem przeszkód prawnych w zakresie organizacji zgromadzeń innych niż zgromadzenia spontaniczne. Takie zgromadzenia, odbywające się w czasie Kongresu Kopernikańskiego w Toruniu podlegają ochronie władz publicznych.

W świetle wątpliwości podnoszonych przez Pana Rzecznika istotna jest odpowiedź na pytanie - *czym kierował się prawodawca wprowadzając takie rozwiązanie w związku z pierwszym Kongresem, a więc przyjmując w ten sposób, że w przypadku kolejnych Kongresów, zgromadzenia spontaniczne nie stanowią zagrożenia dla ich przebiegu*. Podstawą, na której oparto wprowadzone w ustawie rozwiązanie jest zasada proporcjonalności. Ograniczenie przyjęte przez ustawodawcę wiąże się z występującymi zagrożeniami bezpieczeństwa i porządku publicznego w przypadku organizowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej tej rangi wydarzeń. W okresach poprzedzającym kolejne kongresy do ustawodawcy należeć będzie ocena stopnia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz decyzja o rodzajach ograniczeń, w tym w zakresie wolności zgromadzeń. W każdym jednak przypadku przyszłe ograniczenia uwzględniać powinny występujące zagrożenia w zakresie bezpieczeństwa państwa.

Regulacje wprowadzone przedmiotową ustawą, w opinii Kancelarii Prezydenta RP, nie noszą cechy arbitralności. Nie naruszają także zasady równości obywateli. Osoby spełniające te same kryteria, na równych zasadach korzystają z wolności zgromadzeń.

Zróźnicowanie poszczególnych osób w zakresie wolności zgromadzeń pozostaje w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji. Różnice te są następstwem takich okoliczności, jak czas oraz miejsce korzystania z wolności zgromadzeń, stopień zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz odpowiadające tym okolicznościom zasady działania służb państwowych.

W wystąpieniu Pana Rzecznika przywołane są wyroki Trybunału Konstytucyjnego. Nie został jednak wyjaśniony związek ustaleń Trybunału Konstytucyjnego wynikających z wyroków w sprawach SK 21/03 oraz K 2/97 z podnoszonymi wątpliwościami. Odnotować należy, że w pierwszym z wyroków zasada sprawiedliwości społecznej stanowiła wzorzec w odniesieniu do kar nakładanych na jednostkę za to samo naruszenie. Z kolei w wyroku w sprawie K 2/97, Trybunał dokonując oceny przepisów dotyczących uprawnień pracowniczych, przywołał swoje wcześniejsze ustalenia dotyczące pojęcia sprawiedliwości społecznej – jej dystrybutywnego (rozdzielczego) ujęcia.

Odnotować także należy, że wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach: *Platform „Ärzte für das Leben” p. Austrii* z dnia 21 czerwca 1988 roku, nr 10126/82; *Djavit An p. Turcji* z dnia 20 lutego 2003 roku, nr 20652/92 (s. 4 wystąpienia), ze względu na przedmiot spraw, wymieniane są przede wszystkim przez doktrynę<sup>1</sup> oraz w wystąpieniach Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>2</sup> w kontekście ograniczenia prawa do kontrmanifestacji oraz obowiązków państwa związanych z odbyciem większej liczby zgromadzeń. W niniejszej sprawie przedmiotem oceny jest natomiast wyłączenie, w czasie i miejscu określonym przez prawodawcę, możliwości korzystania z jednej z form realizacji wolności zgromadzeń – zgromadzeń spontanicznych, przy jednoczesnym utrzymaniu możliwości organizowania zgromadzeń po uprzednim zawiadomieniu. Taka regulacja prawna uzasadniona jest względami bezpieczeństwa.

Przewidziane ustawą o Akademii Kopernikańskiej wyłączenie możliwości organizowania zgromadzeń spontanicznych pozostaje w odpowiedniej proporcji do zagrożeń związanych z organizacją wydarzenia o charakterze międzynarodowym. Reagowanie na wydarzenia publiczne, w przypadku wydarzeń, których miejsce i termin są znane, może nastąpić także w formie zgromadzeń organizowanych po uprzednim zawiadomieniu. Ponadto

---

<sup>1</sup> Zarzut naruszenia art. 11 Konwencji w związku z kontrmanifestacją, podejmowanie działań mających zapewnić skuteczne korzystanie z wolności zgromadzeń, możliwość powołania się na wolność zgromadzeń przez pojedynczego uczestnika (*Wokół Konwencji Europejskiej Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Marek Antoni Nowicki, Warszawa 2017, s. 814-818).

<sup>2</sup> *Wyroki EKPCz w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich*, pkt 13, s. 14; Wystąpienie RPO do Marszałka Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy - Prawo o zgromadzeniach (druk nr 1044), s. 4; Wystąpienia RPO do Komendanta Policji z dnia: 9 sierpnia 2021 r., s. 4 oraz 22 listopada 2021 r., s. 4.

zgromadzenia spontaniczne, w okresie trwania pierwszego Światowego Kongresu Kopernikańskiego, mogą być organizowane poza terenem miasta Toruń. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 września 2014 r., sygn. K 44/12 *realizowanie wolności wyrażonej w art. 57 Konstytucji nie może sprowadzać się do nadawania jej cech wolności absolutnej. Korzystanie z gwarancji konstytucyjnych nie oznacza możliwości zorganizowania pokojowego zgromadzenia każdej liczby uczestników w każdych okolicznościach, w dowolnie wybranym miejscu i czasie.*

Ponadto nie bez znaczenia dla oceny kwestionowanej regulacji - na co zwracał uwagę przedstawiciel Prezydenta RP podczas prac nad ustawą w szczególności przy dyskusji o przywołanych wyżej przepisów epizodycznych - pozostaje kontekst geopolityczny związany z prowadzeniem wojny napastniczej przez Federację Rosyjską, który stwarza realne, podwyższone, ryzyko w zakresie bezpieczeństwa, szczególnie przy takich wydarzeniach jak planowany Kongres.

Mając na uwadze, że analogiczne przepisy, co do kwestionowanego rozwiązania, zawarte były we wskazanych wyżej aktach prawnych i pomogły zapewnić sprawną i bezpieczną organizację tego pokroju przedsięwzięć, tym bardziej uzasadnionym jest ich zastosowanie w istniejącej sytuacji.

W opinii Kancelarii Prezydenta RP, mając na uwadze możliwość realizacji wolności zgromadzeń w czasie trwania pierwszego Światowego Kongresu Kopernikańskiego w innych formach niż zgromadzenie spontaniczne, a także przesłanki wprowadzenia przedmiotowego ograniczenia, uznać należy, że regulacja zawarta w art. 76 ustawy o Akademii Kopernikańskiej mieści się w granicach swobody regulacyjnej przysługującej ustawodawcy.

*Łgoc wyraz szacunku*

*Metyanct Peprala*

Do wiadomości:

**Pan Tomasz Rzymkowski**

**Sekretarz Stanu**

**Ministerstwo Edukacji Narodowej**

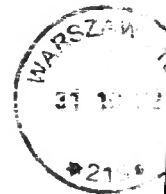


KANCELARIA PREZYDENTA  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sekretarz Stanu  
MAŁGORZATA PAPROCKA

ul. Wiejska 10, 00-902 Warszawa

Kancelaria  
Prezydenta  
RP



BPU 0701.17.2022



509334 2022-10-31 00

Pan dr hab. Marcin Wiącek  
Rzecznik Praw Obywatelskich  
al. Solidarności 77  
00-097 Warszawa

