Warszawa, 07-09-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.613.2.2022.CW/MP

Pan
Przemysław Czarnek
Minister Edukacji i Nauki
Ministerstwo Edukacji i Nauki
e-PUAP

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z uchwaleniem ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o Akademii Kopernikańskiej (Dz. U. poz. 1459) **pragnę zwrócić się do Pana Ministra ze wskazanymi poniżej uwagami dotyczącymi zgodności przepisu art. 76 tej ustawy z konstytucyjną wolnością zgromadzeń oraz wolnością wyrażania poglądów**.

W myśl art. 52 ust. 1 ustawy o Akademii Kopernikańskiej raz na 5 lat organizowany jest Światowy Kongres Kopernikański. Celem tego Kongresu jest wymiana informacji, doświadczeń oraz wyników najnowszych innowacyjnych badań naukowych z ostatnich 5 lat z zakresu astronomii, ekonomii oraz medycyny (art. 53 ust. 1 ustawy o Akademii Kopernikańskiej). Zgodnie natomiast z art. 76 tej ustawy, w okresie od 72 godzin przed rozpoczęciem pierwszego Kongresu do 48 godzin po zakończeniu pierwszego Kongresu na terenie miasta Torunia nie będzie możliwe korzystanie z wolności zgromadzeń w formie zgromadzeń spontanicznych, o których mowa w art. 3 ust. 2

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700
Infolinia obywatelska 800 676 676
biurorzecznika@brpo.gov.pl
bip.brpo.gov.pl

ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2019 r poz. 631 oraz z 2022 r. poz. 655).

Treść art. 76 ustawy o Akademii Kopernikańskiej nasuwa szereg wątpliwości konstytucyjnych. Przepis ten wyłącza bowiem możliwość korzystania z wolności zgromadzeń. Przy czym wyłączenie tej wolności zgromadzeń dotyczy tylko zgromadzeń spontanicznych i obejmuje ustalony okres związany z pierwszym Światowym Kongresem Kopernikańskim. Art. 76 ustawy o Akademii Kopernikańskiej wprowadza więc zróżnicowanie w zakresie traktowania zgromadzeń, dzieląc je na te, które mogą się odbyć w trakcie pierwszego Światowego Kongresu Kopernikańskiego oraz we wskazanym okresie przed i po tym Kongresie (zgromadzenia, o których organizator zawiadamia organ gminy), oraz te, które w tym czasie są zabronione (zgromadzenia spontaniczne).

Przytoczony powyżej przepis ustawy o Akademii Kopernikańskiej w sposób wybiórczy traktuje więc poszczególne rodzaje zgromadzeń, chociaż Konstytucja chroni je z równą intensywnością. Nie sposób też ustalić, 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.

Należy w związku z tym wskazać na wątpliwości co do zgodności tak sformułowanego zakazu z art. 2 Konstytucji RP oraz wyrażoną w tym przepisie zasadą demokratycznego państwa prawa. Z zasady tej wynika obowiązek stanowienia prawa, które ma postać norm o powszechnym stosowaniu. Tylko w ten sposób, poprzez zapewnienie formalnej równości obywateli wobec prawa, legislacja może realizować zasadę sprawiedliwości społecznej. Przypadki, w których sformułowanie przepisu nosi cechy arbitralności w wyborze adresatów norm i hipotezy ich zastosowania, stanowią naruszenie zasady praworządności.

Istotne wątpliwości budzi także art. 76 ustawy o Akademii Kopernikańskiej z perspektywy zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasady równości określonej w art. 32 Konstytucji RP, ponieważ wyróżnia wydarzenia publiczne w sposób szczególny chronione przed możliwą krytyką w ramach zgromadzeń publicznych. Postulat

sprawiedliwości społecznej odnosi się przy tym zarówno do treści tworzonego prawa, jak i jego rozumienia i stosowania w praktyce. Sprawiedliwość społeczna powiązana jest przy tym z zakazem arbitralności i nierównego traktowania obywateli przez państwo (zob. wyrok TK z dnia 22 grudnia 1997 roku w sprawie o sygn. akt K 2/97; wyrok TK z dnia 14 czerwca 2004 roku w sprawie o sygn. akt SK 21/03). Wszelkie wyjątki od zasady równości na poziomie legislacji mogą być przy tym uzasadnione jedynie szczególną sytuacją podmiotów, a obywatele w ramach podobnych sytuacji faktycznych, które można ująć w formie kategorii powinni korzystać z podobnego standardu ochrony przysługujących im swobód.

Natomiast zasadniczej natury wątpliwość pojawia się w świetle art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Art. 57 Konstytucji RP stanowi że „Każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa". Zakaz organizacji zgromadzeń spontanicznych stanowi ograniczenie wolności i praw obywatelskich regulowane klauzulą zawartą w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wprowadzenie ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw jest więc możliwe tylko po spełnieniu następujących wymogów: ograniczenia wprowadzone są w formie ustawowej oraz tylko gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony innych konstytucyjnych wartości. W przedmiotowej sytuacji spełniony został wymóg ograniczenia wolności w drodze aktu rangi ustawowej, jednakże konieczne jest rozważenie pozostałych aspektów i przesłanek dopuszczalności i zasadności takiego ograniczenia.

W tym kontekście pragnę wskazać, że nie znając konkretnego celu wprowadzonego zakazu zgromadzeń publicznych, trudno rozważać kwestie przydatności i konieczności przyjętego środka do ochrony konstytucyjnego dobra. Jeśli jednak przyjąć, że celem regulacji jest zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w trakcie trwania Pierwszego Światowego Kongresu Kopernikańskiego, to nie wydaje się, by dla jego zapewnienia konieczne było tak daleko idące ograniczenie podstawowych swobód obywatelskich. Z pewnością możliwe byłoby wprowadzenie innych ograniczeń, które nie uderzałyby w istotę wolności zgromadzeń, a umożliwiłyby jednocześnie zapewnienie bezpieczeństwa uczestników i osób postronnych. Ochrona prawa do

odbycia zgromadzenia w danym miejscu i czasie nie musi się wiązać z zakazem odbywania wszelkich innych zgromadzeń, podkreślić przy tym należy, że to obowiązkiem państwa jest zapewnienie zgodnego z prawem, pokojowego przebiegu równocześnie odbywających się zgromadzeń.

Nieproporcjonalny i wyjątkowo uciążliwy wydaje się również okres obowiązywania zakazu: 72 godzin przed rozpoczęciem pierwszego Kongresu do 48 godzin po zakończeniu pierwszego Kongresu. Sam Kongres, jak wynika z art. 70 ustawy, trwać ma w dniach 19 – 21 lutego 2023 r., co daje łącznie aż osiem dni, podczas których ograniczona będzie wolność organizowania zgromadzeń spontanicznych na terenie miasta Torunia. Tak długi okres ograniczenia zdecydowanie nie znajduje podstaw w konieczności ochrony porządku publicznego i nie jest proporcjonalny.

W tym miejscu pragnę wskazać, że – jak wynika ze standardów międzynarodowych wypracowanych m.in. przez OBWE oraz z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – wymóg porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz potencjalne ryzyko groźnych zajść w ogóle nie może stanowić wystarczającej przesłanki, by odgórnie, wprowadzić bezwzględny zakaz uczestnictwa w pokojowych zgromadzeniach zob. wyrok ETPCz w sprawie *Platform „Ärzte für das Leben" p. Austrii* z dnia 21 czerwca 1988 roku, nr 10126/82; zob. również wyrok w sprawie *Djavit An p. Turcji* z dnia 20 lutego 2003 roku, nr 20652/92). Środek taki, narusza także *de facto* istotę prawa do zgromadzeń spontanicznych – jako szczególnego rodzaju zgromadzeń pozwalającego społeczeństwu na reagowanie na bieżąco na określone wydarzenia publicznej, których odbycie w terminie późniejszym byłoby niecelowe – i jest nieproporcjonalny (por. wyrok TK z 18 września 2014 roku, sygn. K 44/12; podobnie wyrok ETPCz z 3 kwietnia 2007 r. w sprawie *Bączkowski przeciwko Polsce*, skarga nr 1543/06). Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, fakt, że istnieje możliwość organizacji innego rodzaju zgromadzeń nie zmienia wniosku o niekonstytucyjności dyskutowanego zakazu. Naruszenie istoty danej wolności jest przy tym wprost zakazane przez Konstytucję RP w jej art. 31 ust. 3.

Prowadzi to do wniosku, że całkowity zakaz zgromadzeń spontanicznych o charakterze pokojowym jest niezgodny z art. 57 Konstytucji RP oraz art. 11 Europejskiej Konwencji

Praw Człowieka (zob. cyt. wyżej orzecznictwo). Wydaje się, przy tym, że ewentualnym zagrożeniom porządku publicznego mogłaby w sposób wystarczający przeciwdziałać Policja i inne służby porządkowe, podejmując w sposób następczy decyzje na podstawie konkretnej oceny ryzyka, tak jak ma to miejsce w innych przypadkach. Niejasne są w też przyczyny, dla których ustawodawca zdecydował w wyjątkowy sposób potraktować Kongres Kopernikański i nadać temu zgromadzeniu szczególną ochronę, także przed ewentualną krytyką pochodzącą z zewnątrz.

Reasumując, w ocenie Rzecznika art. 76 ustawy o Akademii Kopernikańskiej budzi szereg wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją RP. W szczególności, jak wskazano powyżej, 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).

Mając to na uwadze, działając na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.), przedstawiam Panu Ministrowi powyższe uwagi, jednocześnie wnosząc o podjęcie działań mających na celu doprowadzenie krytykowanego stanu prawnego do jego zgodności z Konstytucją RP i prawem międzynarodowym.

Będę wdzięczny Panu Ministrowi za zajęcie stanowiska w odpowiedzi na niniejsze wystąpienie.

Z wyrazami poważania

Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich
/-podpisano elektronicznie/

<u>Do wiadomości:</u>

Pani

insp. mgr Małgorzata Jorka

Komendant Miejski Policji
w Toruniu

Komenda Miejska Policji
w Toruniu

e-PUAP

oraz

Pan

mł. insp. Krzysztof
Łaszkiewicz

Pełnomocnik Komendanta
Głównego Policji ds.
Ochrony Praw Człowieka

Komenda Główna Policji

e-PUAP