



# Minister Zdrowia

Warszawa, 29 czerwca 2021

ZPN.643.1342.2021ZPN.643.1342.2021

Pan  
Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw  
Obywatelskich

*Szanowny Panie Ministrze,*

w odpowiedzi na pismo z dnia 4 czerwca 2021 r., znak: VII.613.112.2020.MAW, dotyczące organizacji zgromadzeń spontanicznych w czasie stanu epidemii, uprzejmie proszę o przyjęcie poniższych informacji.

Na wstępie pragnę podkreślić, że w sprawie ograniczeń związanych ze stanem epidemii, za priorytet uznano prawo do zdrowia i życia. Stosownie do art. 38 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia. Co istotne, art. 68 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że każdy ma prawo do ochrony zdrowia. W myśl natomiast art. 68 ust. 4 Konstytucji RP, władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. W konsekwencji za najważniejsze wartości w okresie pandemii należałoby uznawać życie i zdrowie człowieka, i temu były i są podporządkowane środki prawne, które mają być narzędziem do zabezpieczenia powyższych wartości.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że art. 46b ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1845, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, upoważnia Radę Ministrów do ingerencji w podstawowe wolności i prawa człowieka, w szczególności wolność zgromadzeń określoną w art. 57 Konstytucji RP. Przyjęte w przepisie art. 46b rozwiązanie rozstrzyga kolizję obowiązków konstytucyjnych: z jednej strony obowiązku skutecznego zwalczania epidemii (art. 68 ust. 4 Konstytucji RP), zakotwiczonego w podstawowych obowiązkach

konstytucyjnych państwa: ochrony godności, życia i zdrowia każdego człowieka, a z drugiej strony obowiązku zapewniania praw i wolności osobistych.

Przepis art. 46 ust. 4 pkt 4 oraz art. 46b ustawy realizuje podstawowy obowiązek ustanowiony w art. 68 ust. 4 Konstytucji RP, zobowiązujący władze publiczne do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Wpisuje się on w ogólny ustrojowy obowiązek państwa polskiego ukształtowania systemu ochrony zdrowia w sposób skutecznie zabezpieczający życie i zdrowie każdego człowieka, zgodnie z konstytucyjnymi zasadami sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych.

Jednocześnie art. 228 ust. 1 Konstytucji RP formalnie wyklucza wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, gdy zgodnie z zasadą proporcjonalności państwo polskie skutecznie realizuje obowiązki konstytucyjne na ogólnych podstawach, w zwykłym trybie. Dowodzi to, że art. 46 ustawy i wydane na jego podstawie rozporządzenia mają zwyczajny charakter, zarówno z powodów formalnych – nie są to przepisy zawarte w ustawach implementujących konstytucyjne stany nadzwyczajne, jak i merytorycznych – przepisy te są integralną częścią systemu ochrony zdrowia (implementują art. 68 ust. 4 Konstytucji RP). Ponadto, art. 46a i 46b ustawy ogranicza zakres swobodnego uznania Rady Ministrów przy ocenie konieczności ogłoszenia stanu nadzwyczajnego, wyznaczony normami ustawy zasadniczej (art. 228 Konstytucji RP). Upoważnienie Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń ustanawiających czasowe ograniczenia, zakazy i nakazy przeciwepidemiczne, zgodnie z zasadą proporcjonalności, ogranicza możliwość stwierdzenia przez Radę Ministrów, że w ogóle celowe jest wprowadzenie stanu nadzwyczajnego ze względu na zagrożenie epidemiczne. Należy stwierdzić, że art. 46a ustawy realizuje zatem konstytucyjną zasadę proporcjonalności działania władzy publicznej.

Ponadto, warto zauważyć, że w piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich w sposób wybiórczy odwołano się do postanowień konstytucyjnych tj. ww. naruszenia art. 57 Konstytucji RP (w zakresie ograniczenia wolności zgromadzeń) oraz naruszenia konstytucyjnych wolności i praw określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (w zakresie naruszenia istoty i wolności tych praw), z całkowitym pominięciem art. 38 i art. 68 ust. 4 Konstytucji RP w zakresie prawa wszystkich osób do zdrowia.

W tym miejscu pragnę podkreślić, że zgodnie z zaleceniami Europejskiego Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (ang. European Centre for Disease Prevention and

Control, ECDC)<sup>1</sup>, unikanie kontaktu fizycznego i utrzymywanie fizycznej odległości 1–2 m zostało uznane za kluczowy środek zapobiegawczy transmisji koronawirusa. Ryzyko transmisji wirusa zmniejsza się wraz z odległością od źródła zakażenia. Utrzymanie fizycznej odległości 1 metra lub więcej to około pięciokrotne zmniejszenie ryzyka przeniesienia choroby, a efekt zwiększa się z każdym dodatkowym metrem. Według ECDC istnieje coraz więcej dowodów potwierdzających, że osoby z łagodnymi objawami lub bez objawów na wczesnych etapach zakażenia mogą przyczyniać się do rozprzestrzeniania COVID-19. Faktem jest, że w okolicznościach związanych ze zgromadzeniami spontanicznymi, nie sposób dochować ww. wymogów bez wprowadzenia ograniczeń.

Życie ludzkie jest wartością podstawową, akceptowaną przez wszystkie systemy etyczne, a także punktem wyjścia dla pozostałych praw i wolności konstytucyjnych. „Życie ludzkie stanowi wartość o randze najwyższej w naszej cywilizacji i kulturze prawnej. Wartość dobra prawnego, jakim jest życie ludzkie, nie podlega przy tym, na gruncie Konstytucji, różnicowaniu. W polskim i zagranicznym orzecznictwie konstytucyjnym podkreśla się rangę prawa do prawnej ochrony życia jako podstawowego prawa jednostki, warunkującego posiadanie i realizację wszelkich innych praw i wolności” (wyr. TK z 30 września 2008 r., K 44/07, OTK-A 2008, Nr 7, poz. 126). W konsekwencji można uznać, że ochrona życia, czyli biologicznej egzystencji człowieka, jest oczywistym założeniem każdego cywilizowanego państwa. Jednocześnie należy wskazać, że w obliczu epidemii, należy wprowadzać takie środki, jakie pozwalają na ograniczenie rozprzestrzeniania się zakażeń, nawet jeśli czasowo prawa i wolności związane ze zgromadzeniami, nie mogą być wykonywane.

W tym miejscu pragnę zaznaczyć, że wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, o których mowa w piśmie Pana Rzecznika, zgodnie z informacjami z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych, są wyrokami nieprawomocnymi. Co więcej, wyroki sądów administracyjnych nie stanowią źródeł prawa, o których mowa w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP. Wyroki sądu, inaczej niż w przypadku rozporządzeń, nie są źródłem powszechnie obowiązującego prawa, a zatem nie są wiążące dla osób niebędących stronami postępowania. Tym bardziej wątpliwe jest przeciwstawianie powszechnie obowiązujących rozporządzeń jednostkowym nieprawomocnym wyrokom, które nie mają rangi źródła prawa.

---

<sup>1</sup> *Guidelines for the implementation of nonpharmaceutical interventions against COVID-19 ECDC*

Niedopuszczalna jest również wykładnia przedstawiona przez Rzecznika Praw Obywatelskich cyt.: „jakoby w przypadku tych praw lub wolności, którym Konstytucja RP przypisuje najwyższą rangę, już sam fakt ich ograniczenia może rodzić domniemanie niekonstytucyjności.”. Trudno znaleźć uzasadnienie do takiego poglądu. Co więcej, przyjęcie takiego poglądu godziłoby całkowicie w pewność sytuacji prawnej każdego człowieka i mogłoby prowadzić do kwestionowania dowolnego przepisu, co w demokratycznym państwie prawnym, jest nieakceptowalne. W tym miejscu pragnę podkreślić, że każdy akt prawny, określony w katalogu źródeł prawa, korzysta z domniemania konstytucyjności.

Zgodnie z art. 188 ust. 3 Konstytucji RP, to Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Dopóki akty prawne nie zostaną uchylone przez stosowne organy lub uznane za niezgodne z Konstytucją RP przez Trybunał Konstytucyjny, mają moc powszechnie obowiązującą i korzystają z domniemania zgodności z Konstytucją RP. Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP wszystkie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, zaś - w myśl art. 190 ust. 3 Konstytucji RP - wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, o ile Trybunał Konstytucyjny nie określi innego terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Analiza wskazanych przepisów Konstytucji w związku z zasadami: państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP), zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) i nadrzędności Konstytucji (art. 8 ust. Konstytucji RP) oraz ich rozumienia przez Trybunał Konstytucyjny prowadzi zaś do wniosku, że wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego jest obowiązkiem zarówno prawodawcy, jak i organów stosujących prawo, w szczególności sądów. Powszechnie obowiązująca moc orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oznacza związanie nimi wszystkich sądów, także Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wiążą bowiem wszystkich adresatów bez wyjątku i winny być przez nich respektowane. Natomiast domniemanie konstytucyjności upada dopiero w momencie wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niekonstytucyjność danej normy prawnej. Z przeglądu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że „domniemanie konstytucyjności” może zostać wzruszone tylko wyrokiem, a więc przez merytoryczne rozstrzygnięcie o hierarchicznej niezgodności przepisu.

Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają wyłącznie Konstytucji RP oraz ustawom. Jednakże w indywidualnie rozpatrywanej sprawie, nie stwierdza się niekonstytucyjności danego przepisu ze skutkiem wobec wszystkich. Nie ma podstaw do przyjęcia, że działalność sędziów w takim zakresie powinna wywierać skutek o charakterze innym niż incydentalny (erga omnes). W związku z czym wyrok sądu administracyjnego wiąże wyłącznie w indywidualnej sprawie.

W konsekwencji, dyskutując na temat ograniczeń związanych ze stanem epidemii, priorytetowo należy traktować prawo do zdrowia i życia. Działania organów administracji miały na celu ochronę obywateli i innych osób przebywających na terenie RP przed zakażeniem koronawirusem.

Pragnę również zauważyć, że stosownie do § 26 ust. 1b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. *w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii* (Dz.U. poz. 861, z późn. zm.) od dnia 26 czerwca 2021 r. organizowanie lub udział w zgromadzeniach spontanicznych jest możliwy z zastrzeżeniem, że:

- 1) maksymalna liczba uczestników nie może być większa niż 150;
- 2) odległość pomiędzy zgromadzeniami nie może być mniejsza niż 100 m.

W rezultacie postulat Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczący zniesienia zakazu organizowania ww. rodzaju zgromadzeń wydaje się, w tym kontekście, w istocie spełniony.

Z poważaniem,  
z upoważnienia Ministra Zdrowia  
Waldemar Kraska  
Sekretarz Stanu

/dokument podpisany elektronicznie/