



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 03-04-2020 r.

Adam Bodnar

VII.565.3.2020.ST/MM

**Pan**  
**Mateusz Morawiecki**  
**Prezes Rady Ministrów**  
**Kancelaria**  
**Prezesa Rady Ministrów**  
e-PUAP

Wielce Szanowny Panie Premierze,

Rzecznik Praw Obywatelskich z uwagą monitoruje wszelkie działania podejmowane przez polskie władze w związku z szczególnie trudną sytuacją, jaką jest stan zagrożenia epidemiologicznego. Ze zrozumieniem odnoszę się do wprowadzonych ograniczeń dotyczących swobody przemieszczania się i kontaktów społecznych. **Niemniej po raz kolejny pragnę podkreślić, że ograniczenia te, szczególnie z uwagi na obecną trudną sytuację, muszą być wprowadzone z poszanowaniem konstytucyjnych standardów ochrony podstawowych praw wolności.** Dlatego też w ślad za wystąpieniem z dnia 27 marca 2020 r. (znak: VII.565.1.2020) pozwalam sobie przedstawić uwagi dotyczące rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w *sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii* (Dz. U. poz. 566 ze zm., dalej jako: rozporządzenie).

## 1. Ustawowa podstawa ograniczeń praw i wolności

Ponownie zwracam uwagę, że **nawet w stanach nadzwyczajnych, o których mowa w rozdziale XI Konstytucji RP, zakres ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw musi wynikać z ustawy.** Pomimo zaistnienia przesłanek, o których mowa w art. 230 Konstytucji RP, w zakresie zwalczania choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2, a więc szczególnego zagrożenia dla bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, nie zdecydowano się jak dotąd na wprowadzenie stanu nadzwyczajnego. Została natomiast uchwalona ustawa z dnia 2 marca 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* (Dz. U. poz. 374). Artykułem 25 tej ustawy dokonano szeregu zmian w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 ze zm.). Został dodany m.in. art. 46a, zgodnie z którym w przypadku wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemiologicznego o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, na podstawie danych przekazanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Głównego Inspektora Sanitarnego oraz wojewodów:

- 1) zagrożony obszar wraz ze wskazaniem rodzaju strefy, na którym wystąpił stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego,
- 2) rodzaj stosowanych rozwiązań – w zakresie określonym w art. 46b

- mając na względzie zakres stosowanych rozwiązań oraz uwzględniając bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z dodanym do ustawy art. 46b w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a, można ustanowić:

- 1) ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4;
- 2) czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców;
- 3) czasową reglamentację zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły;

- 4) obowiązek poddania się badaniom lekarskim oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie;
- 5) obowiązek poddania się kwarantannie;
- 6) miejsce kwarantanny;
- 7) zakaz opuszczania miejsca kwarantanny;
- 8) czasowe ograniczenie korzystania z lokali lub terenów oraz obowiązek ich zabezpieczenia;
- 9) nakaz ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, terenów i obiektów;
- 10) nakaz lub zakaz przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach;
- 11) zakaz opuszczania strefy zero przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie;
- 12) nakaz określonego sposobu przemieszczania się.

## **2. Zakaz przemieszczania się**

Zgodnie z art. 46b pkt 1 w związku z art. 46 ust. 4 pkt 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych Rada Ministrów **posiada uprawnienie do uregulowania w rozporządzeniu wyłącznie czasowego ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się**. W świetle tak sformułowanej treści upoważnienia ustawowego przemieszczanie się w stanie epidemii jest więc możliwe, a ograniczeniu w rozporządzeniu podlega wyłącznie sposób tego przemieszczania się. Wynika z tego, że Rada Ministrów nie posiada uprawnień do wprowadzenia generalnego zakazu przemieszczania się. Pomimo to, działając w tym zakresie poza granicami upoważnienia ustawowego, Rada Ministrów w § 5 rozporządzenia wskazała, że poza wyjątkami zawartymi w pkt 1-4 tej jednostki redakcyjnej rozporządzenia, w okresie od dnia 1 kwietnia 2020 r. do dnia 11 kwietnia 2020 r. zakazuje się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej przemieszczania się osób przebywających na tym obszarze. Wskazany § 5 rozporządzenia został, w związku z powyższym, wydany z naruszeniem art. 46a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych.

W konsekwencji narusza on także art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Zatem zgodnie z Konstytucją RP, regulacje rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy, muszą się utrzymywać w ramach wskazanych w delegacji ustawowej. Wykroczenie poza materię określoną w delegacji ustawowej powoduje, że rozporządzenie w tym zakresie nie znajduje oparcia na podstawie ustawowej i przyjmuje naturę rozporządzenia samoistnego, którego Konstytucja RP nie dopuszcza. Stanowi to jednocześnie o naruszeniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wskazującym warunki ograniczenia w zakresie korzystania z praw i wolności, do których nieodzownie należy ustanowienie ograniczeń w drodze regulacji ustawowej.

Wymieniony § 5 rozporządzenia nie został zatem wydany w celu wykonania ustawy, ta bowiem uprawnia Radę Ministrów wyłącznie do wprowadzenia ograniczeń określonego sposobu przemieszczania się. W ramach tak zakreślonego upoważnienia można więc było wskazać jedynie sposób przemieszczania się oraz to, w jakim zakresie realizacja tego sposobu przemieszczania się podlega ograniczeniom. Niedopuszczalne było natomiast wprowadzenie generalnego zakazu przemieszczania się. Oznacza to, że Rada Ministrów, nie mając do tego umocowania w ustawie, uregulowała materię stanowiącą konstytucyjną wolność określoną w art. 52 ust. 1 Konstytucji RP, a jednocześnie w art. 2 ust. 1 Protokołu nr 4 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Z art. 52 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. Wolność ta może podlegać ograniczeniom określonym w ustawie (art. 52 ust. 3 Konstytucji RP), ustawa (w szczególności art. 46 ust. 4 pkt 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych) dopuszcza zaś wyłącznie ograniczenie sposobu przemieszczania się, a nie zezwala na wprowadzenie zakazu przemieszczania się. Oznacza to, że § 5 rozporządzenia jest także niezgodny z art. 52 ust. 1 i 3 Konstytucji RP przez to, że wyłącza wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie na podstawie ustawy, lecz na podstawie rozporządzenia nie mającego w tym zakresie żadnego umocowania w ustawie. Za ustawową podstawę nie może tu zostać również uznany art. 46b pkt 12 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych. Przepis ten przyznaje bowiem Radzie Ministrów upoważnienie

wyłącznie do wprowadzenia nakazu określonego sposobu przemieszczania się, a nie zakazu przemieszczania się. Z uprawnienia wynikającego z tego przepisu Rada Ministrów skorzystała w rozdziale 8 rozporządzenia.

Warto w tym miejscu podkreślić, że zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ustawowe ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności **nie mogą naruszać istoty wolności i praw**. Czasowe zawieszenie możliwości korzystania z określonych konstytucyjnych praw jest więc możliwe jedynie po wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego. W doktrynie wskazuje się, że art. 228 ust. 5 Konstytucji RP ustanawia szczególne złagodzone warunki ograniczania praw i wolności jednostki w porównaniu z tymi wynikającymi z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Stąd też w czasie stanów nadzwyczajnych nie obowiązuje również zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności<sup>1</sup>. **Z uwagi na fakt, że nie doszło do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, dla oceny konstytucyjności wprowadzanych ograniczeń aktualne pozostają więc standardy wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.** Dotyczą one wszystkich praw i wolności, w tym także wolności przemieszczania się, o której mowa w art. 52 Konstytucji RP. Istota tej wolności sprowadza się do konstytucyjnej ochrony decyzji jednostki co do przemieszczania się po terytorium RP, a także co do trwałego lub tymczasowego przebywania w określonym miejscu na tymże terytorium. Art. 52 ust. 1 Konstytucji RP chroni zatem wolność wyboru miejsca, w którym osoba przebywa albo ma zamiar przebywać<sup>2</sup>. Wprowadzony w § 5 rozporządzenia generalny zakaz przemieszczania się niewątpliwie godzi w tak rozumianą istotę wolności przemieszczania się. Przepis ten pozbawia bowiem jednostkę możliwości decydowania o przemieszczaniu się po terytorium RP.

Z punktu widzenia braku ustawowego upoważnienia Rady Ministrów do wprowadzenia zakazu przemieszczania się wątpliwości Rzecznika budzi również treść § 18 ust 2 rozporządzenia, zgodnie z którym w okresie od dnia 1 kwietnia 2020 r. do dnia 11 kwietnia 2020 r. przemieszczanie się osoby do ukończenia 18. roku życia jest możliwe wyłącznie pod opieką osoby sprawującej władzę rodzicielską, opiekuna prawnego albo innej osoby dorosłej. Przepis ten został umieszczony w rozdziale regulującym nakaz

---

<sup>1</sup> M. Florczak-Wątor, *Art. 233*. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* [online]. [dostęp: 2020-04-02 11:13]. Dostępny: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587806827/604267>.

<sup>2</sup> M. Balcerzak, *Art. 52 [Wolność przemieszczania się]*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016.

określonego sposobu przemieszczania się, jednak w ocenie Rzecznika wprowadza on *de facto* podmiotowy zakaz przemieszczania się dla określonej grupy obywateli, którzy nie ukończyli 18 lat, a tym samym również nie znajduje upoważnienia ustawowego w art. 46b pkt 12 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych. Zakaz ten powoduje, że osoby te zostały zupełnie pozbawione możliwości samodzielnego decydowania o przemieszczaniu się po terytorium RP. Warto podkreślić, że posługując się kryterium wieku Rada Ministrów pominęła istniejące już w polskim systemie prawa kategorie osoby pełnoletniej (na gruncie prawa cywilnego) i osoby nieletniej (na gruncie prawa karnego). Zgodnie z art. 92 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. *Kodeks rodzinny i opiekuńczy* (Dz. U. z 2019 r., poz. 2086 ze zm.) wynika, że dziecko pozostaje aż do pełnoletności pod władzą rodzicielską. Zgodnie z art. art. 10 § 1 i 2 z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (Dz. U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.). Pełnoletnim jest natomiast osoba, która ukończyła lat osiemnaście. Jednak małoletni przez zawarcie małżeństwa uzyskuje pełnoletność. Tacy małoletni w wyniku zawarcia związku małżeńskiego nie pozostają już pod opieką osoby sprawującej władzę rodzicielską, opiekuna prawnego albo innej osoby. Nie jest więc zasadne objęcie ich regulacją § 18 ust. 2 rozporządzenia. Warto zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 15 kodeksu cywilnego z chwilą ukończenia lat trzynastu małoletni uzyskują ograniczoną zdolność do czynności prawnych. Nieletnim w rozumieniu prawa karnego jest zaś osoba poniżej 17 roku życia. Zgodnie z art. § 10 ust. 1 ustawy z dnia z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny* (Dz. U. z 2019 r., poz. 1950 ze zm.) odpowiedzialności karnej podlega ten, kto popełnia czyn zabroniony po ukończeniu 17 lat. Mając na uwadze powyższe regulacje, za niezrozumiałe należy uznać tak daleko idące wkroczenie w sferę konstytucyjnej wolności przemieszczania się osób, które nie ukończyły 18 roku życia. Wydaje się, że osoby te mogłyby samodzielnie odpowiadać z naruszenie normy przewidzianej w § 5 rozporządzenia.

Z punktu widzenia faktycznego stosowania przepisów i konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wątpliwości może również wprowadzony w § 18 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia nakaz poruszania się pieszych w odległości nie mniejszej niż 2 m od siebie, chyba że zachowanie tej odległości nie jest możliwe ze względu na opiekę nad dzieckiem do ukończenia 13. roku życia, osobą z orzeczeniem o niepełnosprawności lub osobą z orzeczeniem o potrzebie kształcenia

specjalnego, lub osobą, która ze względu na stan zdrowia nie może poruszać się samodzielnie. Przepis ten wydaje się bowiem niemożliwy do zastosowania w praktyce i nie uwzględnia możliwości przemieszczania się z osobą najbliższą, o której mowa w art. 115 § 11 kodeksu karnego, w którym to przypadku przemieszczanie się w odległości 2 metrów nie wydaje się uzasadnione. Stanowienie norm prawnych, których stosowanie jest w praktyce wysoce utrudnione należy uznać za niedopuszczalne z punktu widzenia art. 2 Konstytucji RP.

### **3. Ograniczenia uprawiania kultu religijnego**

Z kolei § 8 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia wprowadza czasowe ograniczenia w sprawowaniu kultu religijnego w miejscach publicznych, w tym w budynkach i innych obiektach kultu religijnego. Ograniczenia te polegają (§ 9 ust. 1 pkt 3) na obowiązku zapewnienia, aby w trakcie sprawowania kultu religijnego, w tym czynności lub obrzędów religijnych, na danym terenie lub w danym obiekcie znajdowało się łącznie, zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz pomieszczeń, nie więcej niż: a) 50 osób, wliczając w to uczestników i osoby sprawujące kult religijny lub osoby zatrudnione przez zakład pogrzebowy przypadku pogrzebu – w okresie od dnia 20 marca 2020 r. do dnia 24 marca 2020 r. oraz w okresie od dnia 12 kwietnia do odwołania; b) 5 uczestników, oprócz osób sprawujących kult religijny lub osób zatrudnionych przez zakład pogrzebowy w przypadku pogrzebu – w okresie od dnia 1 kwietnia 2020 r. do dnia 11 kwietnia 2020 r.

Wskazane przepisy § 8 ust. 1 pkt 3 i § 9 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii wkraczają w konstytucyjną sferę wolności religii (art. 53 ust. 1 Konstytucji RP). Wolność religii obejmuje wolność wyznawania religii według własnego wyboru lub przyjmowania religii oraz uzewnętrzniania religii indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie, swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie (art. 53 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 9 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka). W kontekście powołanych przepisów rozporządzenia podkreślić zaś należy, że tak opisana jak w art. 53 ust. 2 Konstytucji RP wolność uzewnętrzniania religii może być ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne do ochrony

bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób (art. 53 ust. 5 Konstytucji RP). Warto w tym miejscu podkreślić, że **wolność religii została wymieniona w art. 233 Konstytucji RP jako jedna z wolności, które nie mogą podlegać ograniczeniom w stanach nadzwyczajnych. Oznacza to, że ustrojodawca nadał tej wolności szczególną rangę, jako jednemu z podstawowych praw człowieka.**

Wolność uzewnętrzniania religii może podlegać ograniczeniu ze względu na konieczność ochrony zdrowia. Treść art. 53 ust. 5 Konstytucji RP nie pozostawia jednak wątpliwości, że takie ograniczenie, aby mogło zostać uznane za legalne, musi spełniać warunek formalny. Mianowicie uczestniczenie w obrzędach religijnych oraz modlitwa z innymi może zostać ograniczone **tylko w ustawie**. W konsekwencji **żaden organ władzy wykonawczej, w tym Rada Ministrów, nie posiada w świetle art. 53 ust. 5 Konstytucji RP zdolności regulacyjnej w zakresie określania granic wolności uzewnętrzniania religii**. Za upoważnienie ustawowe do wprowadzenia takiego ograniczenia nie może być uznany ani art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi ani art. 46b pkt 8 i 10 tej ustawy. Z upoważnienia do ustanowienia zakazu organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności, czasowego ograniczenia korzystania z lokali lub terenów oraz obowiązku ich zabezpieczenia oraz nakazu lub zakazu przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach nie można bowiem wywodzić uprawnień do ograniczenia wolności uzewnętrzniania religii. W tym zakresie Konstytucja RP przewiduje bowiem monopol ustawy. **Poza tym wszelkie ograniczenia wolności uzewnętrzniania religii nie mogą mieć formy zakazu. Stanowi to bowiem ograniczenie istoty wolności, o której mowa w art. 53 Konstytucji RP, co, jak wskazano wyżej, jest niedopuszczalne z uwagi na treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Restrykcyjne ograniczenie przewidziane w § 9 ust. 1 pkt 3 dla znacznej części obywateli będzie *de facto* oznaczało zakaz uzewnętrzniania religii poprzez uczestnictwo w sprawowaniu kultu.**

We wnioskach kierowanych w ostatnich dniach do Rzecznika Praw Obywatelskich obywatele podnoszą również zarzut nieproporcjonalności ograniczenia, o którym mowa w § 9 ust. 1 pkt 3 lit. b rozporządzenia w kontekście innych wprowadzanych ograniczeń. Wątpliwości budzi wprowadzenie limitu obecności 5 osób w pomieszczeniach sprawowania



kultu religijnego w sytuacji, gdzie więcej osób może przebywać chociażby w sklepach, czy środkach transportu.

#### 4. Odpowiedzialność za wykroczenie

Opisany stan rzeczy może powodować, że **po pierwsze, nie będzie możliwe pociągnięcie do odpowiedzialności za wykroczenie osób, które nie przestrzegają tak ustanowionych zakazów i nakazów, chociaż taką odpowiedzialność niewątpliwie powinny ponieść.** Strona przedmiotowa wykroczenia z art. 116 § 1 z dnia 20 maja 1971 r. *Kodeks wykroczeń* (Dz. U. z 2019 r., poz. 821 ze zm.) polega bowiem na nieprzestrzeganiu nakazów lub zakazów zawartych w przepisach o zapobieganiu chorobom zakaźnym lub o ich zwalczaniu albo na nieprzestrzeganiu wskazań lub zarządzeń leczniczych wydanych na podstawie tych przepisów przez organy służby zdrowia. Muszą to być jednak przepisy prawidłowo ustanowione, gdyż w przypadku rozporządzenia każdy sąd ma prawo odmówić jego zastosowania, jeśli stwierdzi, że zostało ono wydane z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego bądź pozostaje w hierarchicznej niezgodności z aktami wyższego rzędu. Sędziowie podlegają bowiem tylko Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP), ale nie podlegają aktom wykonawczym wydanym z naruszeniem ustawy lub Konstytucji.

**Po drugie, nie można wykluczyć, że osoby, które poniosą szkodę w wyniku zastosowania wymienionych powyżej przepisów rozporządzeń, zechcą skorzystać z konstytucyjnego prawa określonego w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.** Stanowi on, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

W świetle powyższego, **również w sytuacji najwyższego zagrożenia, organy władzy publicznej powinny działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP).** Działanie w tych granicach gwarantuje bowiem, że nakazy i zakazy pochodzące od organów władzy publicznej nie będą mogły zostać skutecznie podważone, a tym samym, że zostanie zrealizowany cel, któremu służą.

Uwagi powyższe przekazuję Panu Premierowi stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179 ze zm.).

Łączę wyrazy szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/