



VII.565.14.2021.MM/MAW

**Pan
Adam Niedzielski
Minister Zdrowia**

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

Rzecznik Praw Obywatelskich w dalszym ciągu monitoruje przestrzeganie standardów dotyczących ograniczania konstytucyjnych praw i wolności w związku z nowymi ograniczeniami wprowadzanymi w celu zwalczania epidemii koronawirusa. W związku z tym pragnę przedstawić Panu Ministrowi swoje uwagi dotyczące wprowadzonych regulacji.

Z uwagi na konieczność ochrony konstytucyjnie zagwarantowanej wolności zgromadzeń (art. 57 Konstytucji RP) wątpliwości Rzecznika wzbudziło rozszerzenie w przepisach ograniczeń tej wolności wprowadzone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 marca 2021 r. w *sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii* (Dz. U. poz. 512 ze zm.; dalej jako: rozporządzenie RM). Na podstawie § 26 ust. 1 rozporządzenia RM wprowadzono normę prawną w brzmieniu: “Do dnia 3 maja 2021 r. zakazuje się organizowania lub udziału w zgromadzeniach w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2019 r. poz. 631), z wyłączeniem zgromadzeń organizowanych na podstawie zawiadomienia, o którym mowa w art. 7 ust. 1, art. 22 ust. 1, albo decyzji, o której mowa w art. 26b ust. 1 tej ustawy, przy czym: 1) maksymalna liczba uczestników nie może być większa niż 5; 2) odległość pomiędzy zgromadzeniami nie może być mniejsza

niż 100 m”. Na podstawie wskazanego przepisu zakazane zostało nie tylko "organizowanie zgromadzeń", ale również "organizowanie lub udział w zgromadzeniach". Dodatkowo, zakazane jest organizowanie lub udział w "impresach, spotkaniach i zebraniach niezależnie od ich rodzaju”.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje potrzeby ochrony zdrowia publicznego w stanie epidemii, jednak wszelkie działania podejmowane w tym zakresie muszą respektować konstytucyjną zasadę (art. 7 Konstytucji RP), że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Tymczasem ograniczenie wolności organizowania ani też udziału w zgromadzeniach publicznych nie mieści się w granicach kompetencji Rady Ministrów. Art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2020 r. *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1845 ze zm.) ustanawia możliwość wprowadzenia na drodze rozporządzenia „zakazu organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności”, nie zawiera więc umocowania do wprowadzenia zakazu uczestniczenia w zgromadzeniach. Ponadto z art. 46b pkt 1 tej ustawy wynika w sposób jednoznaczny, że w rozporządzeniu Rada Ministrów może ustanawiać **ograniczenia, obowiązki i nakazy**, o których mowa w art. 46 ust. 4. Rada Ministrów nie posiada więc umocowania do regulowania w rozporządzeniu zakazów, o których mowa w art. 46 ust. 4. Zakazy te (w tym zakaz zawarty w art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*) są więc ustanawiane bez podstawy prawnej. W wyroku z dnia 24 lutego 2021 r. (sygn. akt II SA/Rz 1250/20) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie stwierdził w tym zakresie, że „świadomość pewnych różnic znaczeniowych pomiędzy normami zakazującymi, a normami wprowadzającymi ograniczenia, obowiązki, nakazy, posiadał ustawodawca, skoro wyrażenia te zostały użyte w art. 46 ust. 4 i art. 46b pkt 1 u.z.z.c.z. do opisu różnych postaci przepisów delegowanych RM do ustanowienia mocą rozporządzenia. Należało zwrócić uwagę, iż w art. 46 ust. 4 u.z.z.c.z. wymienia się normy wprowadzające: ograniczenia, zakazy, obowiązki, nakazy. Spośród tych rodzajów norm w art. 46b pkt 1 w/w ustawy, wybrano: ograniczenia, obowiązki, nakazy, pomijając możliwość wprowadzenia przez RM dopuszczonych przez ustawodawcę zakazów.”

Ponadto, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie, tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym

państwie, co więcej, nie mogą one naruszać istoty wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Rzecznik wielokrotnie podkreślał, że ograniczenie wolności zgromadzeń publicznych w taki sposób, by w zgromadzeniu mogło uczestniczyć jedynie 5 osób, w praktyce prowadzi do naruszenia istoty tej konstytucyjnej wolności.

Kwestia ta została już wielokrotnie rozstrzygnięta przez sądy. Warto wskazać na przykład wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia (sygn. akt V W 1847/20), w którym podkreślono, że „Nakładanie ograniczeń w zakresie podstawowych wolności i praw człowieka i obywatela musi odbywać się na podstawie prawidłowo stanowionego prawa, w szczególności zgodnie z podstawowymi zasadami wyrażonymi w Konstytucji, a zatem wprowadzenie nakazów i zakazów podstawowych praw i wolności obywatelskich może zastąpić tylko w przypadku wprowadzenia jednego z trzech stanów nadzwyczajnych, co dotychczas nie miało miejsca (...) Brak wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, który to stan nadzwyczajny odpowiada obecnej sytuacji związanej z koronawirusem powoduje, że zakazy wyrażone w treści ww. rozporządzenia należy uznać za niekonstytucyjne, a w związku z tym pozbawione podstawy prawnej”.

Pragnę również zwrócić uwagę na wątpliwości dotyczące różnic we wprowadzonych obostrzeniach prawnych dotyczących organizacji pogrzebów o charakterze religijnym i pochówków świeckich oraz ślubów cywilnych i ślubów kościelnych. Do Rzecznika wpływają skargi obywateli dotyczące tego problemu.

Zgodnie z § 26 ust. 8 rozporządzenia Rady Ministrów do dnia 3 maja 2021 r. zgromadzenia organizowane w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych mogą się odbywać, pod warunkiem, że w przypadku, gdy zgromadzenie odbywa się: w budynkach i innych obiektach kultu religijnego, znajduje się w nich, przy zachowaniu odległości nie mniejszej niż 1,5 m, nie więcej uczestników niż 1 osoba na 20 m² powierzchni, oprócz osób sprawujących kult religijny lub osób dokonujących pochowania, lub osób zatrudnionych przez zakład lub dom pogrzebowy w przypadku pogrzebu, oraz że uczestnicy realizują nakaz zakrywania ust i nosa, o którym mowa w § 25 ust. 1 rozporządzenia, z wyłączeniem osób sprawujących kult religijny. Przepis ten nie znajduje zastosowania do ceremonii świeckich organizowanych w obiektach należących do

władz samorządowych. Z informacji medialnych¹ wynika, że wskazany przepis został dodany do rozporządzenia z inicjatywy Ministerstwa Zdrowia.

Tymczasem należy wskazać, że rozróżnienie dotyczące zasad organizowania pogrzebów świeckich oraz pochówków religijnych oraz ślubów cywilnych i kościelnych nie znajduje ani racjonalnego ani prawnego uzasadnienia i stanowi poważne naruszenie konstytucyjnych zasad równości oraz wolności sumienia i wyznania osób niewierzących, których prawo do godnego pochówku np. osób bliskich zostało ograniczone. Tym samym wprowadzone ograniczenia prowadzą do naruszenia art. 32 i 53 Konstytucji RP.

Rzecznik Praw Obywatelskich rekomenduje nie powielanie takiego niekonstytucyjnego rozróżnienia w ewentualnych kolejnych regulacjach prawnych i poszanowanie praw wszystkich osób.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2020 r. poz. 627), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zajęcie pisemnego stanowiska w związku ze wskazanym wyżej wątpliwościami dotyczącymi ograniczania podstawowych praw i wolności. Proszę również o informację o sposobie wykorzystania wskazanych wyżej uwag.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Pan Michał Dworczyk

Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

ePUAP

¹ Zob.: <https://www.money.pl/gospodarka/dyskryminacja-z-urzedu-ateisci-bez-prawa-do-uroczystego-pogrzebu-6624394972097472a.html>