



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 13-10-2021 r.

Marcin Wiącek

VII.565.21.2021

**Pan
Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów
Kancelaria
Prezesa Rady Ministrów**

ePUAP

Szanowny Panie Premierze,

do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił się Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej z prośbą o podjęcie czynności gwarantujących możliwość świadczenia pomocy prawnej w ramach ustawowych zadań adwokatury na obszarze, na którym wprowadzony został stan wyjątkowy. W związku z powyższym, Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zwrócić uwagę Pana Premiera na następujące kwestie.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej rozporządzeniem z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz. U. poz. 1612) wprowadził na obszarze ujętym w załączniku do rozporządzenia stan wyjątkowy na okres 30 dni od dnia ogłoszenia tego rozporządzenia. Uchwałą Sejmu RP z dnia 30 września 2021 r. w sprawie wyrażenia zgody na przedłużenie stanu wyjątkowego (Dz. U. poz. 1787) Sejm RP wyraził zgodę na przedłużenie stanu wyjątkowego na okres 60 dni. Następnie Prezydent RP rozporządzeniem z dnia 1 października 2021 r. w sprawie przedłużenia stanu wyjątkowego wprowadzonego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz. U. poz. 1788) przedłużył stan wyjątkowy na okres kolejnych 60 dni.

Z rozporządzenia Prezydenta RP w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego wynikają rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela obowiązujących na obszarze objętym stanem wyjątkowym. W szczególności z § 2 pkt 4 tego rozporządzenia wynika, że

w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego obowiązuje zakaz przebywania w ustalonym czasie w oznaczonych miejscach, obiektach i obszarach położonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym. W tym zakresie rozporządzenie Prezydenta realizuje art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1928). Zgodnie z tym przepisem w czasie stanu wyjątkowego mogą być wprowadzone nakazy lub zakazy przebywania lub opuszczania w ustalonym czasie oznaczonych miejsc, obiektów i obszarów.

W granicach wyznaczonych rozporządzeniem Prezydenta RP Rada Ministrów powinna uszczegółowić przewidziane w okresie stanu wyjątkowego ograniczenia praw jednostki. Stosownie bowiem do art. 22 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzeń, szczegółowy tryb i sposoby oraz obszarowy, podmiotowy i przedmiotowy zakres wprowadzenia i stosowania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela ustalonych przez Prezydenta RP w rozporządzeniach, o których mowa w art. 3 ust. 1 i art. 5 ust. 1 ustawy, uwzględniając w możliwym stopniu minimalizację indywidualnych i społecznych uciążliwości wynikających ze stosowania tych ograniczeń.

Korzystając z kompetencji normodawczej, określonej w art. 22 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym, Rada Ministrów wydała w dniu 2 września 2021 r. rozporządzenie w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z obowiązywaniem stanu wyjątkowego (Dz. U. poz. 1613 i 1798). Rada Ministrów w § 1 ust. 1 pkt 4 tego rozporządzenia wprowadziła zakaz przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym, obowiązujący całą dobę. Zakaz ten nie obejmuje jedynie sytuacji i osób wymienionych w § 2 rozporządzenia Rady Ministrów.

Porównanie treści § 1 pkt 4 rozporządzenia Prezydenta RP oraz § 1 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów prowadzi do wniosku, że **Rada Ministrów wykroczyła poza granice ograniczeń praw jednostki zakreślone w rozporządzeniu Prezydenta RP**. Zgodnie bowiem z rozporządzeniem Prezydenta RP zakaz przebywania dotyczy oznaczonych miejsc, obiektów i obszarów położonych na terenie objętym stanem wyjątkowym, a ponadto nie obowiązuje on przez cały czas trwania stanu wyjątkowego, lecz obowiązuje w tych miejscach, obiektach i obszarach w „ustalonym czasie”, a więc w czasie wyodrębnionym z czasu trwania stanu wyjątkowego.

W związku z tym dopuszczony rozporządzeniem Prezydenta RP zakaz przebywania ma charakter punktowy, obejmuje on poszczególne miejsca, obiekty, a także wyodrębnione

obszary znajdujące się na terenie objętym stanem wyjątkowym. W aspekcie czasowym obejmuje natomiast ten zakaz „czas ustalony”, a nie cały czas trwania stanu wyjątkowego. Dlatego realizując swoją kompetencję normodawczą, zawartą w art. 22 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym, Rada Ministrów była uprawniona jedynie do uszczegółowienia wprowadzonych przez Prezydenta RP ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Stąd też Rada Ministrów powinna w rozporządzeniu oznaczyć poszczególne miejsca, obiekty i obszary, położone na terenie objętym stanem wyjątkowym, w których obowiązuje zakaz przebywania i w ten sposób doprecyzować zakres obszarowy i przedmiotowy ograniczenia konstytucyjnej wolności poruszania się. Powinna też w rozporządzeniu ustalić przedział czasowy, w którym obowiązuje zakaz przebywania w tych miejscach, obiektach oraz na wyodrębnionych obszarach. Ponadto Rada Ministrów mogła ustalić krąg podmiotów objętych zakazem przebywania w oznaczonych w ten sposób miejscach, obiektach i obszarach. Rada Ministrów nie postąpiła jednak w ten sposób, gdyż wykonując upoważnienie zawarte w art. 22 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym (a nieodzowny element składowy treści tego upoważnienia stanowią dopuszczone przez Prezydenta RP ograniczenia praw jednostki) wprowadziła powszechny zakaz przebywania na całym obszarze objętym stanem wyjątkowym, z wyłączeniem osób i sytuacji określonych w § 2 rozporządzenia. Ponadto wprowadzony przez Radę Ministrów zakaz przebywania obowiązuje całą dobę, a więc w praktyce obowiązuje przez cały czas trwania stanu wyjątkowego.

W związku z tym, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, § 1 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów wykracza poza granice zakreślone w art. 22 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym, gdyż nie uszczegóławia on dopuszczonych przez Prezydenta RP ograniczeń, lecz je poszerza, przenosząc je na pola pozostające poza polem wyznaczonym przez § 2 pkt 4 rozporządzenia Prezydenta RP. W konsekwencji doszło w ten sposób również do naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Ten sposób stanowienia prawa narusza też art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o stanie wyjątkowym, wyznaczający dopuszczalne granice zakazu przebywania w czasie stanu wyjątkowego, który to zakaz może dotyczyć wyłącznie ściśle oznaczonych miejsc, obiektów i obszarów, znajdujących się na obszarze obowiązywania stanu wyjątkowego. Z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o stanie wyjątkowym wynika bowiem prawny obowiązek

określenia na obszarze obowiązywania stanu wyjątkowego sprecyzowanych miejsc, obiektów oraz obszarów, na których wyłączone jest korzystanie przez każdego z wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu (art. 52 ust. 1 Konstytucji RP). Przepis ten nie uzasadnia natomiast wprowadzenia powszechnego zakazu korzystania z tej wolności konstytucyjnej na obszarze obowiązywania stanu wyjątkowego.

W konsekwencji takie skorzystanie z kompetencji normodawczych, jak zostało to uczynione w § 1 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów, doprowadziło też do naruszenia art. 52 ust. 1 i 3 Konstytucji RP. Rada Ministrów wykroczyła bowiem poza ramy ustawowe dopuszczone przepisami art. 18 ust. 2 pkt 1 i art. 22 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym i obowiązujące w czasie trwania stanu wyjątkowego.

Mając na względzie powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.), zwracam się do Pana Premiera z apelem o podjęcie odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej i usunięcie rozbieżności między rozporządzeniem Prezydenta RP a rozporządzeniem Rady Ministrów. Proszę o poinformowanie Rzecznika o podjętych działaniach. Jednocześnie pragnę zwrócić uprzejmie uwagę, że do dnia dzisiejszego nie otrzymałem odpowiedzi na moje wystąpienie generalne z dnia 6 września 2021 r. (nr VII.519.7.2021) skierowane do Pana Premiera, zawierające uwagi dotyczące wprowadzonych ograniczeń praw i wolności w związku z wprowadzonym w Polsce stanem wyjątkowym. Pragnę zauważyć, że zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o RPO organ, organizacja lub instytucja, do których zostało skierowane wystąpienie, obowiązane są bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 30 dni, poinformować Rzecznika o podjętych działaniach lub zajęтым stanowisku. Z tego względu będę wdzięczny Panu Premierowi za podjęcie działań mających na celu niezwłoczne udzielenie odpowiedzi Rzecznikowi Praw Obywatelskich.

Łączę wyrazy szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/