



Minister Zdrowia

Warszawa, 27 stycznia 2022

DIWP.051.27.2021.KW

**Pan**  
**Marcin Wiącek**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**  
**ePUAP**

*Szanowny Panie Rzeczniku,*

w odpowiedzi na pismo datowane na 3 października 2021 r. (znak: VII.501.21.2021.KŁ) przekazane do Ministerstwa Zdrowia w dniu 8 października 2021 r. w sprawie dopuszczalności przetwarzania informacji o zaszczepieniu w celu korzystania z możliwości pełnego udziału w życiu społecznym, w pierwszej kolejności chcę podziękować za przekazanie wątpliwości i skargi obywateli w powołanej sprawie, a także za dokonanie tak szerokiej analizy problemu. Z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, uprzejmie przekazuję poniższe wyjaśnienia w sprawie.

Na wstępie należy zaznaczyć, iż pandemia dotyka cały świat, a rozwiązania przyjmowane w Rzeczypospolitej Polskiej były i są tożsame lub podobne do tych, które przyjmowały i podejmują inne państwa Unii Europejskiej. Państwo stara się nie tylko przeciwdziałać rozprzestrzenianiu się pandemii, ale i podejmuje kroki ograniczające jej negatywne skutki ekonomiczne i gospodarcze. Takie działania organów administracji mają na celu ochronę obywateli i innych osób przebywających na terenie naszego kraju przed zakażeniem koronawirusem, a także spłaszczenie krzywej zachorowań. Działania te umożliwiają podmiotom leczniczym zapewnienie właściwej opieki osobom zakażonym. To właśnie m.in. ograniczanie skupisk ludzi, przejście na hybrydowe nauczanie, czy rekomendacja zdalnej pracy spowodowały, że w początkowym okresie pandemii sytuacja nie stała się tak dramatyczna, jak we Włoszech lub Hiszpanii – porównując tylko państwa europejskie.

W wykonaniu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 46a i art. 46b pkt 1–6 i 8–12 *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.)* i w zależności od rozwoju

sytuacji epidemicznej w kraju, zostają wydawane stosowne nowelizacje do *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii*. Mają one na celu wprowadzenie takich rozwiązań, które przyczynią się do ograniczenia transmisji wirusa SARS-CoV-2. Wymaga podkreślenia, że art. 46b ustawy upoważnia Radę Ministrów do ingerencji w podstawowe wolności i prawa człowieka i obywatela: wolność osobistą i decydowania o swoim życiu osobistym (art. 41 i 47 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.)* (dalej: Konstytucja), przemieszczania się (art. 52 Konstytucji), wolność majątkową i wolność działalności gospodarczej (art. 20–22 i 64 Konstytucji). Przyjęte w tym przepisie rozwiązanie rozstrzyga kolizję obowiązków konstytucyjnych: z jednej strony obowiązku skutecznego zwalczania epidemii (art. 68 ust. 4 Konstytucji), zakotwiczonego w podstawowych obowiązkach konstytucyjnych państwa: ochrony godności, życia i zdrowia każdego człowieka. Jednocześnie art. 46b pkt 2 ustawy wprowadza upoważnienie dla Rady Ministrów do ustanawiania ograniczeń określonych zakresów działalności gospodarczej. Przepis nie precyzuje, o jakie zakresy działalności gospodarczej chodzi, ani nie wskazuje bliżej kategorii przedsiębiorców, co upodabnia go do przepisów stosowanych w innych państwach Unii Europejskiej<sup>1</sup>.

W związku z powyższym ograniczenia wprowadzone na podstawie ww. rozporządzeń nie łamią zasad określonych m.in. w art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż zostały wprowadzone z zachowaniem zasady proporcjonalności. Doprecyzowanie ograniczeń w drodze rozporządzeń Rady Ministrów służy osiągnięciu celu wskazanego w ustawie, jakim jest ochrona osób w przestrzeni publicznej w sytuacji występowania powszechnej transmisji koronawirusa. Związek pomiędzy ograniczeniem określonym w art. 46b pkt 2 ustawy, a ochroną zdrowia społeczeństwa jest oczywisty, przede wszystkim chronione powinny być inne osoby narażone w ten sposób na rozprzestrzenianie się wszelkich chorób zakaźnych. Podejmowane decyzje były wypadkową dostarczanych wniosków płynących z innych krajów będących na dalszym etapie epidemii, rekomendacji przedstawianych przez WHO oraz analiz przeprowadzanych w kraju przez Ministerstwo Zdrowia i ekspertów badawczych. W raporcie WHO (World Health Organization, 24 February 2020, Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation Report – 35) podkreśla się, że: „Eksperci wskazują, że przenoszenie się SARS-CoV-2 następuje między ludźmi poprzez bezpośredni, pośredni lub bliski kontakt z zakażonymi osobami poprzez zakażone

---

<sup>1</sup> Komentarz do art. Art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz red. L. Bosek 2021, wyd. 1/Bosek, Legalis.

wydzieliny, takie jak ślina, wydzieliny dróg oddechowych lub przez kropelki z dróg oddechowych, które są wydalane, gdy zarażona osoba kaszle, kicha, czy rozmawia". Zrozumienie, w jaki sposób, kiedy i w jakich sytuacjach SARS-CoV-2 rozprzestrzenia się między ludźmi, ma kluczowe znaczenie dla opracowania skutecznych środków ochrony zdrowia publicznego i zapobiegania zakażeniom w celu zerwania łańcuchów przenoszenia się wirusa, co dowodzi na fakt zachowania zasady proporcjonalności, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wszelkie analizy jednoznacznie sugerują, że przerywanie łańcucha zakażeń, a jednocześnie nie dopuszczenie do przeciążenia i załamania zasobów systemu ochrony zdrowia wiąże się ze zmniejszaniem kontaktów społecznych i utrzymaniem społeczeństwa w reżimie sanitarnym. Z tego względu podejmowane decyzje mają na celu ograniczenia związane z elementami życia społecznego, tam gdzie do kontaktów dochodzi najczęściej. Podejmowane decyzje na temat zdejmowania i nakładania obostrzeń świadczą o uwzględnianiu aspektów ekonomicznych pandemii.

Ponadto należy wskazać na regulacje zawarte w art. 38 i art. 68 ust. 4 Konstytucji. Zgodnie z ww. art. 38, Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia. Natomiast zgodnie z art. 68 ust. 4 Konstytucji, władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Życie ludzkie jest wartością podstawową, akceptowaną przez wszystkie systemy etyczne i 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 30.9.2008 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<sup>2</sup>. W sprawie ograniczeń określonych w ww. rozporządzeniach związanych ze stanem epidemii, należy za priorytet uznawać prawo do zdrowia i życia. W konsekwencji temu są podporządkowane środki prawne, które mają być narzędziem do zabezpieczenia powyższych wartości.

---

<sup>2</sup> Patrz szerzej: Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86, Komentarz do art. 34, red. prof. dr hab. M. Safjan, dr hab. L. Bosek, 2016, Legalis, za P. Sarnecki, Artykuł 38, w: Garlicki, Konstytucja, t. 3, s. 2.

Następnie odnosząc się do zasad dotyczących potwierdzania statusu zaszczepienia za pomocą unijnego cyfrowego zaświadczenia COVID (potocznie zwanego Unijnym Certyfikatem COVID, dalej: UCC) należy podkreślić, że reguluje je *rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/953 z dnia 14 czerwca 2021 r. w sprawie ram wydawania, weryfikowania i uznawania interoperacyjnych zaświadczeń o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia w związku z COVID-19 (unijne cyfrowe zaświadczenie COVID) w celu ułatwienia swobodnego przemieszczania się w czasie pandemii COVID-19 (Dz. Urz. UE L 211 z 15.06.2021, str. 1)* (dalej: rozporządzenie UE), które jest wiążącym aktem prawnym i jest stosowane w całości na całym obszarze Unii Europejskiej. W Polsce powołane rozporządzenie jest bezpośrednio stosowane wraz z przepisami wewnętrznymi, które uzupełniają przywołaną regulację. Mowa tutaj o *rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2021 r. poz. 861, z późn. zm.)* (dalej: rozporządzenie RM), a także *rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie metody zapobiegania COVID-19 (Dz. U. z 2021 r. poz. 10, z późn. zm.)*.

Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Dodatkowo art. 91 Konstytucji wskazuje, że jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Przedmiotowy przepis został włączony do Konstytucji z założeniem, iż znajdzie on zastosowanie przede wszystkim do prawa UE, w tym przypadku również do rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (UE). Wspomniane rozporządzenie UE określa ramy wydawania, weryfikowania i uznawania UCC w celu ułatwienia ich posiadaczom korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się w czasie pandemii COVID-19. Niniejsze rozporządzenie przyczynia się również do ułatwienia stopniowego znoszenia ograniczeń swobodnego przemieszczania się wprowadzonych przez państwa członkowskie, zgodnie z prawem Unii, w celu ograniczenia rozprzestrzeniania się SARS-CoV-2, w skoordynowany sposób (art. 1 rozporządzenia UE). Do celów tego rozporządzenia dane osobowe zawarte w UCC są przetwarzane wyłącznie dla uzyskania dostępu do informacji zawartych w tych zaświadczeniach i ich weryfikacji na potrzeby ułatwienia korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się w obrębie Unii w czasie pandemii COVID. Zatem, rozporządzenie stanowi podstawę prawną dla działań

związanych z przemieszczaniem się w Unii Europejskiej, w tym dla podmiotów świadczących transgraniczne usługi transportu pasażerskiego. Ponadto rozporządzenie UE stanowi podstawę prawną przetwarzania danych osobowych niezbędnych do wydawania UCC oraz podstawę prawną przetwarzania informacji niezbędnych do weryfikacji i potwierdzania autentyczności i ważności takich UCC z zachowaniem pełnej zgodności z *rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)* (Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016, str. 1, oraz Dz. Urz. UE L 127 z 23.05.2018, str. 2) (dalej: RODO).

W celu zapewnienia kompleksowości regulacji unijnej koniecznym było wprowadzenie do krajowego porządku prawnego, tj. do rozporządzenia RM dodatkowych kwestii związanych z UCC, m.in. wskazanie organu wydającego UCC, kwestii udostępniania danych osobowych przetwarzanych w związku z UCC. Niemniej dopełniają one jedynie regulacje rozporządzenia UE. Należy również zwrócić uwagę, iż regulacja UCC dotyczy stanu przejściowego, jakim jest stan epidemii. Rozporządzenie RM, w którym zawarto dodatkowe postanowienia dotyczące tego rozwiązania dotyczy wszystkich kwestii związanych z tym stanem i również ma charakter epizodyczny, stąd decyzja o włączeniu tych postanowień do wskazanego aktu prawnego. Celem funkcjonowania rozwiązania jakim jest UCC jest zapobieganie, przeciwdziałanie i zwalczanie wirusa SARS-CoV-2, powodującego chorobę COVID-19 oraz monitorowanie stanu epidemii na terenie Unii Europejskiej. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że wystąpienie stanu epidemii i szybkie rozprzestrzenianie się wirusa było sytuacją nagłą wymagającą podejmowania działań niecierpiących zwłoki. Konsekwencją tego stanu była m.in. konieczność szybkiego reagowania również w wymiarze formalnym i prawnym, czego skutkiem było uregulowanie tych kwestii w akcie prawa powszechnie obowiązującego rangi aktu wykonawczego.

Odnosząc się do kwestii dopuszczalności przetwarzania informacji o zaszczepieniu w celu korzystania z możliwości pełnego udziału w życiu społecznym, należy wyraźnie oddzielić takie wykorzystywanie UCC od powyższego stanu faktycznego i prawnego. W istocie, jak zostało to podniesione w piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich, w rozporządzeniu RM występują w niektórych gałęziach gospodarki ograniczenia przebywania dopuszczalnego limitu osób na danej powierzchni. W części przypadków do takich ograniczeń nie wlicza się osób zaszczepionych przeciwko COVID-19. Wskazując powyższe, uprzejmie informuję, iż w zakresie weryfikowania statusu

zdrowotnego (faktu zaszczepienia przeciwko COVID-19) takich osób, Ministerstwo Zdrowia dopuszcza wykorzystanie UCC. Przedsiębiorcy lub organizatorzy wydarzeń mogą weryfikować status zaszczepienia, z uwzględnieniem dobrowolnie okazanego UCC w celu potwierdzenia faktu przyjęcia szczepienia ochronnego przeciwko COVID-19. Ponadto zostało to uwzględnione w § 26a rozporządzenia RM, zgodnie z którym do ustanowionych w tym rozporządzeniu limitów liczby osób przebywających w pomieszczeniach, budynkach, obiektach, na określonej powierzchni lub na otwartej przestrzeni, nie wlicza się osób zaszczepionych przeciwko COVID-19, pod warunkiem okazania przez te osoby UCC lub zaświadczenia uznawanego za równoważny z UCC. Nie można również zapominać o konieczności przygotowania się takiego przedsiębiorcy lub organizatora wydarzeń na wcielenie się w rolę administratora danych osobowych, który dokonuje weryfikacji statusu zdrowotnego posiadacza UCC, a ponadto zobowiązuje się tym do zgodnego z prawem przetwarzania tych danych i zabezpieczenia ich zgodnie z RODO (w szczególności istotne pozostają zasady wynikające z art. 5 oraz obowiązki administratora z art. 24-26). Niejednokrotnie, Ministerstwo Zdrowia odpowiadało na pytania związane z możliwością wykorzystania UCC w życiu społecznym. Stanowisko, m.in. jak wskazano wyżej, było prezentowane.

Odnosząc się do zapowiadanego projektu zmian prawa w zakresie stworzenia podstawy do m.in. wykonywania przez pracowników (lub osoby pozostającej w stosunku cywilnoprawnym z pracodawcą) nieodpłatnych testów w kierunku SARS-CoV-2, w tym finansowanych ze środków publicznych oraz sprawdzania przez pracodawców zaszczepienia pracownika i wprowadzania zmian w wypadku braku zaszczepienia, informuję że *projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach zapewniających możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w czasie epidemii COVID-19* jest projektem poselskim. W najbliższych dniach zaplanowane są dalsze prace w Sejmie<sup>3</sup>. Projekt ustawy jest niezwykle istotny w walce z trwającą piątą falą związaną z zakażeniami wariantem Omikron.

Przedstawiając powyższe informacje oraz odwołania do obowiązujących aktów prawnych Minister Zdrowia nie widzi uzasadnienia dla skarg i obaw obywateli w związku z wprowadzonymi ograniczeniami w Polsce. Zasady funkcjonowania obywateli podczas pandemii zostały wprowadzone zgodnie z podstawowymi i fundamentalnymi zasadami prawa.

---

<sup>3</sup> Źródło: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).

*Z poważaniem*  
z upoważnienia Ministra Zdrowia  
Waldemar Kraska  
Sekretarz Stanu  
/dokument podpisany elektronicznie/

**Do wiadomości:**

Pan Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów (dot. pisma BPRM.512.2.293.2021(2)/JGo).