



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 20-05-2020 r.

Adam Bodnar

V.7018.275.2020.GH

**Pan
Mateusz Morawiecki**

Prezes Rady Ministrów
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
e-PUAP

Wielce Szanowny Panie Premierze,

w pierwszej kolejności pragnę zapewnić, że zdaję sobie sprawę z zakresu epidemii koronawirusa, tempa jej rozwoju oraz tragicznego żniwa zbieranego przez nią każdego dnia. Dostrzegam zaangażowanie instytucji publicznych w walkę z epidemią, jak i trudności, z jakimi się borykają. Niemniej, jako organ konstytucyjny stojący na straży praw i wolności człowieka i obywatela muszę dbać o to, aby nadzwyczajne rozwiązania prawne nie prowadziły do nieuzasadnionego i arbitralnego ograniczenia praw, a działania władz i służb nie wykraczały poza granicę niezbędną do skutecznej walki z epidemią. Dlatego też w ślad za wystąpieniami z dnia 27 marca 2020 r. (znak: VII.565.1.2020) i dnia 3 kwietnia 2020 r. (znak: VII.565.3.2020) przedstawiam swoje uwagi dotyczące § 17 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 878, dalej jako: rozporządzenie).

Mocą tej regulacji obowiązuje do odwołania nakaz zakrywania, przy pomocy odzieży lub jej części, maski, maseczki, przyłbicy albo kasku ochronnego, o którym mowa w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 110, 284, 568 i 695), ust i nosa w środkach publicznego transportu zbiorowego oraz w miejscach ogólnodostępnych.

Rozporządzenie zostało wydane na podstawie 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 2019 r. poz. 1239, z późn. zm., dalej jako: ustawa). Stosownie do art. 46a ustawy, w przypadku wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego 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.

W myśl zaś art. 46b ustawy 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) (uchylony);
- 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.

Z kolei w myśl art. 46 ust. 4 ustawy, do którego odsyła art. 46b pkt 1 ustawy, można ustanowić:

- 1) czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się,
- 2) czasowe ograniczenie lub zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych,
- 3) czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy,
- 4) zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności,
- 5) obowiązek wykonania określonych zabiegów sanitarnych, jeżeli wykonanie ich wiąże się z funkcjonowaniem określonych obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych lub innych obiektów,
- 6) nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych przewidzianych planami przeciwepidemicznymi,
- 7) obowiązek przeprowadzenia szczepień ochronnych, o których mowa w ust. 3, oraz grupy osób podlegające tym szczepieniom, rodzaj przeprowadzanych szczepień ochronnych.

Jak wynika z komunikatów zamieszczonych na stronie internetowej <https://www.gov.pl/web/koronawirus/zaslon-usta-i-nos>, obowiązek zakrywania ust i nosa został wprowadzony w celu ochrony innych osób przed potencjalnym zagrożeniem z naszej strony. Dzięki temu rozwiązaniu zminimalizowane ma zostać ryzyko zarażenia innych osób przez nieświadomych nosicieli wirusa.

Charakter tego normatywnego obowiązku odpowiada zatem stosowaniu środków profilaktycznych i zabiegów przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie, to jest sytuacji opisanej w art. 46b pkt 4 ustawy. Wniosek ten potwierdza zamieszczenie tej regulacji w rozdziale 8 rozporządzenia zatytułowanym *Nakaz określonego sposobu przemieszczania się oraz obowiązek stosowania środków profilaktycznych*. Nie wydaje się przy tym, by obowiązek zakrywania ust i nosa można było uznać za nakaz związany z przemieszczaniem się. Należy bowiem zauważyć, że zakrywanie ust i nosa nie ma bezpośredniego wpływu na realizację aktywności społecznej w tym zakresie, nie rodzi przeszkód komunikacyjnych w

ruchu pieszym, drogowym, kolejowym, morskim, lotniczym, ani nie zmienia zasad tego ruchu. Nakaz określonego przemieszczania się został, jak należy przypuszczać, wyczerpująco uregulowany w § 16 rozporządzenia. Ponadto zakres obowiązku zakrywania ust i nosa nie może wyczerpywać się w formule przemieszczania się, ponieważ poza tym, że dotyczy środków publicznego transportu zbiorowego (§ 17 ust. 1 pkt 1) i dróg, placów, cmentarzy, parków, zieleńców, promenad, bulwarów, ogrodów botanicznych, ogrodów zabytkowych, plaż, miejsc postoju pojazdów, parkingów leśnych (§ 17 ust. 2 pkt 1 lit. a), ma zastosowanie również do zakładów pracy oraz budynków użyteczności publicznej (§ 17 ust. 2 pkt 1 lit. b), obiektów i placówek handlowych lub usługowych, targowisk (§ 17 ust. 2 pkt 1 lit. c), a także terenu nieruchomości wspólnych (§ 17 ust. 2 pkt 1 lit. d). Trudno zatem uznać za formę przemieszczania się wykonywanie pracy w zakładzie pracy lub korzystanie z nieruchomości wspólnej.

Zmuszony jestem również zwrócić uwagę, że obowiązek zakrywania ust i nosa nie znajduje oparcia w pozostałych wyżej przytoczonych przepisach art. 46b i art. 46 ust. 4 w zw. z art. 46b pkt 1 ustawy, enumeratywnie wyliczających rodzaje ograniczeń, nakazów i zakazów na zagrożonym obszarze, które Rada Ministrów może ustanowić w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a ustawy.

W związku z tym muszę podkreślić, że przepis art. 46b pkt 4 ustawy wyraźnie przewiduje, że obowiązek stosowania innych środków profilaktycznych i zabiegów może być nałożony wyłącznie na osoby chore i podejrzane o zachorowanie. Tym samym, obowiązek zakrywania ust i nosa wprowadzony w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 46a w zw. z art. 46b pkt 4 nie może mieć charakteru powszechnego, to jest dotyczyć każdego, niezależnie od oceny jego stanu zdrowia w aspekcie zagrożenia rozprzestrzenianiem się epidemii.

Powyższe ma istotne znaczenie w świetle 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. Oznacza to, że 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 niekonstytucyjnego rozporządzenia samoistnego. 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 (lub na podstawie upoważnienia ustawowego). Nawet 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.

Jakkolwiek nie posiadam podstaw do stwierdzenia, by powszechne stosowanie maseczek nie było skutecznym środkiem ograniczającym rozprzestrzenianie się wirusa, zobligowany jestem do zwrócenia uwagi Panu Premierowi, że Rada Ministrów wprowadziła go z przekroczeniem ustawowego upoważnienia. W związku z tym, w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627) wnoszę do Pana Premiera o zainicjowanie prac legislacyjnych, mających na celu wyeliminowanie tego istotnego uchybienia. Nastąpić to może poprzez stosowną nowelizację rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. (usunięcie z niego ograniczenia wprowadzonego bez podstawy w ustawie). Jeżeli zaś Rada Ministrów uznaje wprowadzenie powszechnego obowiązku zakrywania ust i nosa za niezbędne w związku z trwającą epidemią, niezbędne jest pilne skierowanie do Sejmu RP projektu ustawy pozwalającego na wprowadzenie takiego ograniczenia.

Łączę wyrazy szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/