



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 27-03-2020 r.

Adam Bodnar

VII.565.1.2020

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

Wielce Szanowny Panie Premierze,

zgodnie z art. 228 ust. 1 Konstytucji RP w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej. Stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości (art. 228 ust. 2 Konstytucji RP). Zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych określa ustawa (art. 228 ust. 3 Konstytucji RP).

1. Ustawowa podstawa ograniczeń praw i wolności

Z powyższego wynika, że **nawet w stanach nadzwyczajnych zakres ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw musi wynikać z ustawy**. W zakresie zwalczania choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2, a więc szczególnego zagrożenia, nie zdecydowano się jednak na wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, zamiast tego została 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.). M. in. został dodany 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.

Jednakże Rada Ministrów nie skorzystała z upoważnienia ustawowego zawartego w art. 46a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Natomiast Minister Zdrowia, korzystając z upoważnienia zawartego w art. 46 ust. 2 i 4 tej ustawy, wydał w dniu 20 marca 2020 r. rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491; poz. 522; poz. 531). Stosownie do treści upoważnienia do wydania tego rozporządzenia, jeżeli zagrożenie epidemiczne lub epidemia występuje na obszarze więcej niż jednego województwa, stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii ogłasza i odwołuje, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego. W rozporządzeniu takim, o czym stanowi art. 46 ust. 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych, 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 ora grupy osób podlegające tym szczepieniom, rodzaj przeprowadzonych szczepień ochronnych

- uwzględniając drogi szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych oraz sytuację epidemiczną na obszarze, na którym ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii.

2. Zakaz przemieszczania się

Art. 46 ust. 4 pkt 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych nie pozostawia wątpliwości, że **minister właściwy do spraw zdrowia na mocy tego upoważnienia posiada wyłącznie uprawnienie do uregulowania w rozporządzeniu 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 minister właściwy do spraw zdrowia nie posiada uprawnienia do wprowadzania zakazów przemieszczania się. Pomimo to, działając w tym zakresie poza granicami upoważnienia ustawowego, Minister Zdrowia w § 3a ust. 1 rozporządzenia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii określił, że poza wyjątkami zawartymi w pkt 1-4 tej jednostki redakcyjnej rozporządzenia, w okresie od dnia 25 marca 2020 r. do dnia 11 kwietnia 2020 r. zakazuje się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej przemieszczania się osób przebywających na tym obszarze.

Wskazany § 3a ust. 1 rozporządzenia został, w związku z powyższym, wydany z naruszeniem art. 46 ust. 2 i 4 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 § 3a ust. 1 rozporządzenia nie został zatem wydany w celu wykonania ustawy, ta bowiem uprawnia ministra wyłącznie do wprowadzenia ograniczeń określonego sposobu przemieszczania się. Minister w ramach tak zakreślonego upoważnienia mógł więc wskazać jedynie sposób przemieszczania się oraz to, w jakim zakresie realizacja tego sposobu przemieszczania się podlega ograniczeniom. Nie mógł natomiast wprowadzić samego zakazu przemieszczania się. Oznacza to, że minister nie mając do tego umocowania w ustawie, uregulował 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 § 3a ust. 1 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. Znamienne jest także i to, że nie tylko minister właściwy do spraw

zdrowia, ale również i Rada Ministrów (por. art. 46a i art. 46b pkt 12 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych) nie jest upoważniona do wprowadzania zakazu przemieszczania się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Upoważnienie dla Rady Ministrów dotyczy bowiem możliwości wprowadzenia nakazu określonego sposobu przemieszczania się, a nie zakazu przemieszczania się.

3. Obowiązek kwarantanny

Z § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii wynika ponadto, że w okresie od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania, osoba przekraczająca granicę państwową, w celu udania się do swojego miejsca zamieszkania lub pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest obowiązana odbyć, po przekroczeniu granicy państwowej, obowiązkową kwarantannę, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 34 ust. 5 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych. Zgodnie natomiast z § 3 ust. 1 tego rozporządzenia, obowiązek, o którym mowa w § 2 ust. 2 pkt 2, jest równoważny z obowiązkiem wynikającym z art. 34 ust. 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych. Decyzji organu inspekcji sanitarnej nie wydaje się.

Kwarantanna taka, polegająca na odosobnieniu osoby zdrowej, która była narażona na zakażenie, w celu zapobieżenia szerzeniu się chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych (art. 2 pkt 12 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi), stanowi niewątpliwe ograniczenie nie tylko konstytucyjnej wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 52 ust. 1 Konstytucji RP), ale też ograniczenie wolności osobistej (art. 41 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 5 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka) polegające na obowiązku samoizolacji i zaniechaniu osobistych kontaktów innymi ludźmi. Obie te wolności konstytucyjne mogą podlegać ograniczeniom, lecz wyłącznie ograniczeniom określonym w ustawie (art. 52 ust. 3 Konstytucji RP) oraz na zasadach i w trybie określonym w ustawie (art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP). Wynika to także z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, który stanowi, że osoby przebywające

na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są obowiązane na zasadach określonych w ustawie do poddawania się kwarantannie.

Zasady i tryb postępowania wobec osób zobowiązanych do poddania się kwarantannie zostały uregulowane w art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 2 i 3, art. 35 ust. 1 i 2, art. 36 ust. 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Ponadto, w przypadku wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego, Rada Ministrów została upoważniona (art. 46a i art. 46b pkt 5 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych) do ustanowienia w rozporządzeniu obowiązku poddania się kwarantannie. Upoważnienia takiego nie ma, co nie powinno budzić wątpliwości, minister właściwy do spraw zdrowia. W szczególności takiego upoważnienia nie zawiera wspomniany już art. 46 ust. 4 pkt 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, który uprawnia jedynie do czasowego ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się. W sposób oczywisty potwierdza to także zakres upoważnienia udzielonego przez ustawodawcę Radzie Ministrów do wydawania rozporządzenia w stanie epidemii, z którego wynika, że Rada Ministrów może ustanawiać nie tylko ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4 ustawy (a więc może działać nie tylko w ramach zakreślonych dla ministra do spraw zdrowia), ale może również w ramach swojego upoważnienia ustawowego (wskazany już art. 46b pkt 5 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych) ustanawiać obowiązek poddania się kwarantannie. Sam ustawodawca dostrzega więc oczywistą dla każdego różnicę pomiędzy czasowym ograniczeniem określonego sposobu przemieszczania się a obowiązkiem poddania się kwarantannie.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że **§ 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii pozostaje poza granicami upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 46 ust. 2 i 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Jest on także niezgodny z art. 46b pkt 5 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych, gdyż minister właściwy do spraw zdrowia uregulował w rozporządzeniu materię zastrzeżoną w tym zakresie w ustawie do wyłącznej właściwości Rady Ministrów. Przepis ten, a także stanowiący jego następstwo § 3 ust. 1 rozporządzenia**

w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, nie został w konsekwencji wydany w celu wykonania ustawy, co narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Omawiane przepisy § 2 ust. 2 pkt 2 i § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii w rezultacie naruszają także konstytucyjną wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 52 ust. 1 Konstytucji RP), ograniczenie tej wolności nastąpiło bowiem samoistnie, bo bez wymaganego upoważnienia ustawowego, na poziomie rozporządzenia, a nie w ustawie, czego wymaga art. 52 ust. 3 Konstytucji RP. Przepisy te naruszają także art. 41 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż zasady i tryb ograniczenia wolności osobistej nie zostały uregulowane w ustawie, lecz w rozporządzeniu, nie mającym dodatkowo żadnego w tym zakresie umocowania w ustawie.

Wprowadzony zakaz przemieszczania się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej ma też, na co Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał w wystąpieniu skierowanym do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej (pismo z dnia 25 marca br. o sygn. VII.602.8.2020.MW/JZ), **bezpośredni wpływ na możliwość przeprowadzenia wyborów.** *De facto* to minister właściwy do spraw zdrowia decyduje bowiem o tym, czy uzupełniające wybory lokalne mogą się odbyć, skoro osoba udająca się do lokalu wyborczego robi to z naruszeniem zakazu przemieszczania się.

4. Ograniczenia uprawiania kultu religijnego

Z kolei § 6 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii wprowadza czasowe ograniczenia w sprawowaniu kultu religijnego w miejscach publicznych, w tym w budynkach i innych obiektach kultu religijnego. Ograniczenia te polegają (§ 7 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 25 marca 2020 r. do dnia 11 kwietnia 2020 r.

Wskazane przepisy § 6 ust. 1 pkt 4 i § 7 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 uprawnianie 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). W związku z tym 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 jedynie w ustawie. W związku z tym zawartego w art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi upoważnienia dla ministra właściwego do spraw zdrowia do ustanowienia w rozporządzeniu zakazu organizowania innych zgromadzeń ludności nie sposób odczytywać jako właściwej podstawy prawnej do wprowadzania ograniczeń w zakresie realizacji konstytucyjnej wolności uzewnętrzniania religii. W tym zakresie Konstytucja RP przewiduje bowiem monopol ustawy. Poza tym wszelkie ograniczenia wolności uzewnętrzniania religii, po pierwsze nie mogą mieć formy zakazu, a tak by było, gdyby przyjąć, że art. 46 ust. 1 pkt 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych stanowi podstawę do regulowania materii wolności uzewnętrzniania religii. Można byłoby bowiem na jego podstawie wprowadzić także zakaz uzewnętrzniania religii. Po drugie, i co ważniejsze, ograniczenia takie mogą być uczynione

jedynie w drodze ustawy. Z art. 53 ust. 5 Konstytucji RP wynika bowiem w sposób niewątpliwy wyłączność ustawy w regulowaniu granic uzewnętrzniania religii. W konsekwencji **żaden organ władzy wykonawczej, w tym minister właściwy do spraw zdrowia, nie posiada w świetle art. 53 ust. 5 Konstytucji RP zdolności regulacyjnej w zakresie określania granic wolności uzewnętrzniania religii.**

Zastrzeżenia tej samej natury dotyczą przepisów § 2 ust. 2 pkt 2 i ust. 4 oraz § 5 ust. 1 pkt 4 i § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 433, 441, 461, i 478), które regulowały kwarantannę oraz ograniczenia wolności uzewnętrzniania religii w okresie stanu zagrożenia epidemicznego. Stan ten został odwołany rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 490). Swoją ważność zachowały jednak decyzje podjęte w okresie stanu zagrożenia epidemicznego (§ 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego).

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 k. w. 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.

5. Derogacja praw i wolności jednostki

Pragnę również wskazać, że w świetle charakteru, zakresu oraz intensywności zarządzonych przez organy władzy publicznej ograniczeń, zachodzi potrzeba powiązania działań organów władzy publicznej z mechanizmem klauzuli derogacyjnej przewidzianej w art. 15 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Wprowadzone w Polsce środki motywowano szczególnymi, nadzwyczajnymi okolicznościami oraz wprowadzono na czas ograniczony. Mają one wobec tego naturę środków derogacyjnych, które istotnie wykraczają poza ograniczenia praw i wolności jednostki dopuszczalne w klauzulach limitacyjnych. Uważam, że Rząd RP powinien zwrócić się z odpowiednią notyfikacją do Sekretarza Generalnego Rady Europy, poinformować go o podjętych środkach, powodach i okresie ich zastosowania. W dniach 16 – 23 marca br. notyfikacje takie zostały już przesłane w związku z COVID-19 przez szereg państw członkowskich Rady Europy, w tym Armenię, Estonię, Gruzję, Łotwę, Mołdowę i Rumunię. Brak odpowiedniego odwołania się do mechanizmu derogacji na gruncie Konwencji Europejskiej, może prowadzić w przyszłości do stwierdzenia przez Europejski Trybunał Praw Człowieka naruszenia przez Polskę praw i wolności gwarantowanych w Konwencji, w sytuacji gdy zastosowane środki nie mieszczą się w klauzulach limitacyjnych. Pragnę równocześnie podkreślić, że zarówno ograniczania praw i wolności jednostki, jak i częściowe, jednocześnie czasowe zawieszenie niektórych z nich, z czym faktycznie mamy do czynienia aktualnie w Polsce, **muszą spełniać kryterium proporcjonalności i ściśle odpowiadać wymogom sytuacji.**

6. Podsumowanie

Pragnę podkreślić, że nie kwestionuję wprowadzanych zakazów z punktu widzenia ich przydatności i konieczności dla zwalczania epidemii COVID-19. Moim obowiązkiem jest jednak wskazanie, że **zwalczanie tej epidemii powinno odbywać się w ramach porządku prawnego, do przestrzegania którego zobowiązani są nie tylko obywatele, lecz także organy władzy publicznej.** Ten porządek prawny umożliwia zwalczanie epidemii z zachowaniem poszanowania konstytucyjnych praw i wolności jednostki, o ile tylko władza publiczna sięga po adekwatne ku temu narzędzia. Zwalczanie epidemii COVID-19 wymaga niewątpliwie środków specjalny, ale środki te muszą mieścić się w granicach prawa, w tym w granicach określonych w przepisach Konstytucji RP regulujących prawa i wolności jednostki. **Skoro podejmując działania w tym zakresie organy władzy publicznej, pomimo, że zachodzą ku temu w mojej ocenie wszelkie niezbędne przesłanki, nie skorzystały z ram prawnych wyznaczonych przez ustawodawstwo regulujące stany nadzwyczajne** (które to ustawodawstwo - co należy z całą mocą przypomnieć - zawiera gwarancje, że prawa i wolności jednostki podlegają ograniczeniom wynikającym wyłącznie z ustawy, a nie z dyskrecyjnych decyzji władzy wykonawczej – por. art. 228 ust. 3 Konstytucji RP), **to w konsekwencji organy te muszą poruszać się w takich ramach prawnych i konstytucyjnych, jakie są właściwe wówczas, gdy nie zachodzą szczególne zagrożenia, o których mówi art. 228 ust. 1 Konstytucji RP.** To sama władza publiczna uznała bowiem, że za pomocą zwykłych narzędzi prawnych jest w stanie rozwiązać problemy wynikające z ogłoszenia ogólnokrajowego stanu epidemii.

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/