

**Opinia do projektu rozporządzenia Ministra Zdrowia zmieniającego  
rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej  
stanu epidemii (MZ 936)**

I. Opis sytuacji problemowej

Regulacja przewiduje nowe ograniczenia w zakresie przemieszczenia się na obszarze kraju – których wprowadzenie jest możliwe na podstawie art. 46 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Otóż od dnia 25 marca 2020 r. do odwołania zakazuje się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej przemieszczenia się osób przebywających na tym obszarze, z wyjątkiem przemieszczania się danej osoby w celu:

1) wykonywania czynności zawodowych lub zadań służbowych, lub pozarolniczej działalności gospodarczej, lub prowadzenia działalności rolniczej lub prac w gospodarstwie rolnym, oraz zakupu towarów i usług z tym związanych.

W ww. pkt 1 chodzi o czynności zawodowe związane ze stosunkiem pracy lub umową cywilnoprawną, ale także o zadania służbowe (które są związane ze stosunkiem służby np. funkcjonariuszy Policji) oraz o wykonywanie pozarolniczej działalności gospodarczej lub prowadzenie działalności rolniczej (prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej) lub prace w gospodarstwie rolnym, oraz o zakup towarów i usług związanych z tymi aktywnościami (jako przykład można podać zakup nawozów sztucznych przez rolników czy zakup towarów do sklepu spożywczego prowadzonego przez indywidualnego przedsiębiorcę);

2) zaspokajania niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego, w tym uzyskania opieki zdrowotnej, tej osoby, osoby jej najbliższej, a jeżeli osoba

przemieszczająca się pozostaje we wspólnym pożyciu z inną osobą – także osoby najbliższej osobie pozostającej we wspólnym pożyciu, oraz zakupu towarów i usług z tym związanych.

Regulacja opisana w pkt 2 dotyczy osób fizycznych i zaspokajania ich niezbędnych potrzeb (lub potrzeb osób im najbliższych, a w przypadku gdy dana osoba pozostaje we wspólnym pożyciu z inną osobą – także osób najbliższych tej osobie). Osobą najbliższą jest małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub stopniu, osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, a także osoba pozostająca we wspólnym pożyciu. Przepisy odnoszą się do niezbędnych, codziennych potrzeb. Do takiej kategorii można zaliczyć spacer czy wyjście do lasu, ale z zachowaniem ograniczeń odległości oraz limitu przemierzających się osób (maksymalnie dwie osoby, z wyłączeniem rodzin). Projektodawca zaleca aby ograniczać tego typu wyjścia do niezbędnego minimum.

3) wykonywania ochotniczo i bez wynagrodzenia świadczeń na rzecz przeciwdziałania skutkom COVID-19, w tym w ramach wolontariatu.

Projektodawca zauważa, iż obecna sytuacja w kraju wyzwoliła ruchy społeczne oparte nie tylko na ustawowo określonym wolontariacie, ale także na oddolnej, społecznej inicjatywie, które mają istotne znaczenie dla przeciwdziałania skutkom COVID-19 np. w zakresie szeroko pojętego społecznego wykluczenia. Chodzi tutaj np. o pomoc osobom starszym czy samotnym w robieniu zakupów czy załatwianiu innych niezbędnych spraw. Stąd też przedmiotowe wyłączenie w zakresie zakazu przemieszczenia się.

4) sprawowania lub uczestniczenia w sprawowaniu kultu religijnego, w tym czynności lub obrzędów religijnych.

W pkt 4 wskazuje się, że z zakazu przemieszczenia się jest wyłączone przemieszczanie się osób w celu sprawowania kultu religijnego, w tym czynności lub obrzędów religijnych (dotyczyć to będzie zatem duchownych i osób zakonnych) oraz osób (wiernych), które w sprawowaniu tego kultu, w tym czynności lub obrzędów religijnych (np: msza święta, spowiedź, pogrzeb, chrzciny), uczestniczą.

Dodatkowo, wprowadzono zmianę § 7 w ust. 1 pkt 3 rozporządzenia, zgodnie z którym ograniczenie sprawowania kultu religijnego w miejscach publicznych, w tym w budynkach i innych obiektach kultu religijnego, ma polegać na konieczności 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 i na zewnątrz pomieszczeń, nie więcej niż:

1) 50 osób, wliczając w to uczestników i osoby sprawujące kult religijny lub osoby zatrudnione przez zakład pogrzebowy w przypadku pogrzebu – w okresie od dnia 20 marca 2020 r. do dnia 24 marca 2020 r. oraz w okresie od dnia 12 kwietnia 2020 r. do odwołania;

2) 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.”.

Ponadto w nowym § 3a ust. 2 rozporządzenia zakłada się, że przypadku, gdy przemieszczanie się następuje:

1) pieszo – jednocześnie mogą się poruszać dwie osoby w odległości nie mniejszej niż 1,5 m od siebie;

2) środkami publicznego transportu zbiorowego, środek ten może przewozić, w tym samym czasie, nie więcej osób niż wynosi połowa miejsc siedzących.

Przez środek publicznego transportu zbiorowego należy rozumieć środek transportu wykorzystywany w transporcie kolejowym lub drogowym, w przewozie o charakterze użyteczności publicznej.

W celu przeciwdziałania rozprzestrzeniania się COVID-19, wprowadza się w okresie od dnia 25 marca 2020 r. do dnia 11 kwietnia 2020 r. całkowity zakaz:

1) organizowania zgromadzeń;

2) innych niż określone w pkt 1 zgromadzeń organizowanych w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych oraz imprez, spotkań i zebrań niezależnie od

ich rodzaju, z wyłączeniem spotkań danej osoby z jej osobami najbliższymi lub z osobami najbliższymi osobie, z którą pozostaje we wspólnym pożyciu.

Zmiany zawarte w § 1 pkt 1 i 3 projektu ustawy zostały wprowadzone na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zakładają one m.in. wprowadzenie obowiązku kwarantanny dla pracowników pracujących z państwami sąsiadującymi z naszym państwem co może się wiązać z wydawaniem zaświadczeń przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej o odbywaniu obowiązkowej kwarantanny – przepisy w tym zakresie będą miały zastosowanie od dnia 27 marca 2020 r.

Rozporządzenie wejdzie w życie z dniem ogłoszenia.

## II. Zestawienie opinii przedstawicieli organizacji pacjenckich

Konsultacje/ankietowanie na Platformie Konsultacji prowadzone były w postaci zestawu pytań zamkniętych. Poniżej zaprezentowano wyniki procesu konsultacji jakie zostały przeprowadzone:

1. Czy Pani/Pana zdaniem sytuacja epidemiologiczna w kraju uzasadnia decyzje skierowane na ograniczenie przemieszczania się obywateli?

Warianty odpowiedzi	Ilość	Procent udzielonych odpowiedzi
Tak	5	
Nie	3	
Nie mam zdania	2	

2. Czy Pani/Pana zdaniem tak istotne decyzje jakieg dotyczą ograniczenia przemieszczania się obywateli mogą być podjęte na poziomie podstawowym – poprzez wydanie roz-

porządzenia?

Warianty odpowiedzi	Ilość	Procent udzielonych odpowiedzi
Tak	2	
Nie	7	
Nie mam zdania	1	

3. Czy Pani/Pana zdaniem wprowadzenie ograniczenia sprawowania kultu religijnego w miejscach publicznych do 50 osób, wliczając w to uczestników i osoby sprawujące kult religijny lub osoby zatrudnione przez zakład pogrzebowy w przypadku pogrzebu jest uzasadnioną ingerencją w prawa obywatelskie?

Warianty odpowiedzi	Ilość	Procent udzielonych odpowiedzi
Tak	2	
Nie	5	
Nie mam zdania	3	

4. Czy Pani/Pana zdaniem uzasadnione jest wprowadzenie obowiązku kwarantanny dla pracowników pracujących z państwami sąsiadującymi z naszym państwem?

Warianty odpowiedzi	Ilość	Procent udzielonych odpowiedzi
Tak	3	
Nie	4	

Nie mam zdania 3

5. Czy Pani/Pana zdaniem walka z pandemią koronawirusa uzasadnia wydawanie decyzji administracyjnych niezgodnych z konstytucją?

Warianty odpowiedzi	Ilość	Procent udzielonych odpowiedzi
Tak	2	
Nie	7	
Nie mam zdania	1	

Odpowiedzi uzyskane podczas konsultacji zostały wzięte pod uwagę przy przygotowaniu opinii Federacji Pacjentów Polskich.

### III. Opinia Federacji Pacjentów Polskich

Projektowane rozporządzenie drastycznie ogranicza możliwość przemieszczania się obywateli na terenie obszaru RP. Takie ograniczenie, bezpośrednio lub pośrednio, z dużym prawdopodobieństwem będzie wpływać negatywnie na komfort życia oraz dostęp do świadczeń zdrowotnych obywateli. Z tego powodu jego wprowadzenie oraz zakres przedmiotowy i podmiotowy obowiązywania musi być oparty o silną podatawę prawną, zgodną z zapisami konstytucyjnymi i ustawowymi. Społeczna dyskusja, jaka rozwinęła się wokół proponowanych oraz już wprowadzonych zakazów wskazuje, że dla wielu z nich nie ma wystarczająco silnego prawnego uzasadnienia, chociaż uzasadnienie zdrowotne może być przedmiotem dalszej dyskusji.

Należy przyznać, że konieczne jest podjęcie działań mających na celu ograniczyć

rozprzestrzenianie się koronawirusa i większości obywateli, a więc i pacjentów, nie dziwią takie obostrzenia w przemieszczaniu się. Warto jednak podkreślić, iż prawo również przewiduje sytuacje, kiedy można ograniczyć niektóre z naszych konstytucyjnych praw i wolności. O rozwiązaniu takim stanowi wprost art. 233 ust. 3 Konstytucji RP: „Ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej może ograniczać wolności i prawa określone m.in. art. 52 zasada wolności poruszania się ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej).

Wydaje się zatem, iż mamy do czynienia z sytuacją, kiedy minister zdrowia wydaje rozporządzenia, do których nie ma prawa, bo posłowie mu go nie dali. Ogranicza więc prawa i wolności obywateli bez umocowania w ustawie, działając w ten sposób niekonstytucyjnie.

Podobne stanowisko prezentuje Rzecznik Praw Obywatelskich, który przedstawił premierowi uwagi ws. rozporządzenia w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. RPO rozumie wprowadzanie ograniczeń swobody przemieszczania się i kontaktów społecznych. Niemniej po raz kolejny podkreśla, że ograniczenia te - szczególnie z uwagi na obecną trudną sytuację - muszą być wprowadzone z poszanowaniem konstytucyjnych standardów ochrony podstawowych praw i wolności.

RPO zwraca uwagę, że nawet w stanach nadzwyczajnych, o których mowa w Konstytucji, zakres ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw musi wynikać z ustawy. Mimo przesłanek, o których mowa w art. 230 Konstytucji, w zakresie zwalczania choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2 - a więc szczególnego zagrożenia dla bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego - nie zdecydowano się dotychczas na wprowadzenie stanu nadzwyczajnego. Uchwalono zaś ustawę z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

Rada Ministrów nie ma uprawnienia do wprowadzenia generalnego zakazu przemieszczania się. Mimo to, działając poza granicami upoważnienia ustawowego, w § 5 rozporządzenia wskazała, że poza wyjątkami, od 1 kwietnia 2020 r. do 11 kwietnia 2020 r. zakazuje się na obszarze RP przemieszczania się osób. Narusza to m.in. art. 92 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Stanowi to jednocześnie o naruszeniu art. 31 ust. 3 Konstytucji, wskazującym warunki ograniczenia w zakresie korzystania z praw i wolności, do których nieodzownie należy ustanowienie ograniczeń w drodze regulacji ustawowej. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ustawowe ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Czasowe zawieszenie możliwości korzystania z określonych konstytucyjnych praw jest więc możliwe jedynie po wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego. Z uwagi na fakt, że go nie wprowadzono, dla oceny konstytucyjności wprowadzanych ograniczeń aktualne pozostają więc standardy wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Opisany stan rzeczy może powodować, że nie będzie możliwe pociągnięcie do odpowiedzialności za wykroczenie osób, które nie przestrzegają tak ustanowionych zakazów i nakazów, choć taką odpowiedzialność niewątpliwie powinny ponieść. W przypadku rozporządzenia każdy sąd ma prawo odmówić jego zastosowania, jeśli stwierdzi, że wydano je z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego bądź pozostaje ono w hierarchicznej niezgodności z aktami wyższego rzędu. Sędziowie podlegają bowiem tylko Konstytucji i ustawom - nie aktom wykonawczym wydanym z naruszeniem ustawy lub Konstytucji.

Ponadto nie można wykluczyć, że osoby, które poniosą szkodę w wyniku zastosowania opisanych przepisów rozporządzeń, zechcą skorzystać z prawa określonego w art. 77 ust. 1 Konstytucji. Stanowi on, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.



Ocena krytyczna innego rodzaju dotycząca projektu rozporządzenia wskazuje na fakt, że ma ono być stosowane w sposób ciągły, w związku z czym nie planuje się ewaluacji efektów projektu, a tym samym nie stosuje się mierników dla tej ewaluacji. Projektodawca deklaruje, że ewentualna ocena i zmiany będą związane z sytuacją związaną ze stanem epidemii w Rzeczypospolitej Polskiej i na świecie. Ale jest to odwrócenie logiki myślenia nt. wpływu administracyjnych nakazów na sytuację epidemiczną społeczeństwa. Nakazy stosuje się przecież po to, aby na tę sytuację oddziaływały (pozytywnie). A żeby dowiedzieć się, czy rzeczywiście oddziałują i w jakim stopniu – to taka ewaluacja powinna zostać z góry zaplanowana.

Większość ocen krytycznych wynika z faktu, że nie były prowadzone pre-konsultacje dotyczące projektu rozporządzenia. Projektodawca twierdzi, że projekt rozporządzenia nie został przekazany do opiniowania i konsultacji publicznych, z uwagi na jego szczególny charakter i konieczność jego pilnego wejścia w życie. Zatem podjęto decyzję o nieprzedłożeniu projektu do konsultacji. Pomijając fakt, że ograniczone konsultacje można zawsze przeprowadzić w krótkim terminie, to ryzyko, jakie niesie odejście od konsultacji w całej złożoności uwidoczniło się w krytycznych ocenach, jakie pojawiły się po opublikowaniu projektu.

Stan niewiedzy projektodawcy nt. potencjalnych konsekwencji i wpływu wdrożenia rozporządzenia widoczny jest także w zapisach zawartych w ocenie skutków regulacji, gdzie zapisano w rubryce „wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe” tylko jedno, ogólnikowe zdanie, iż rozporządzenie może mieć wpływ na rodzinę, obywateli oraz gospodarstwa domowe a także na osoby starsze i niepełnosprawne w zakresie podlegającym ograniczeniom.

Oparcie zawartości rozporządzenia jedynie o tak „wnikliwą” analizę wpływu na objęte nim podmioty musi nieść duże ryzyko przyjęcia błędnych rozwiązań.

Opinię przygotował:

Witold Michałek

Ekspert Projektu



Unia Europejska  
Europejski Fundusz Społeczny

